

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA EVROPSKÉ INTEGRACE

Pakt stability a růstu – optimální fiskální pravidlo?
Stability and Growth Pact – The Optimal Fiscal Rule?

Student: Bc. Aneta Janošíková
Vedoucí diplomové práce: Ing. Kateřina Dvoroková

Ostrava 2011

Zadání diplomové práce

Student: Bc. Aneta Janošíková
Studijní program: N6202 Hospodářská politika a správa
Studijní obor: 6210T004 Eurospráva
Téma: Pakt stability a růstu – optimální fiskální pravidlo?
Stability and Growth Pact – The Optimal Fiscal Rule?

1. Úvod
2. Teoretická východiska fiskální politiky
3. Omezení fiskální politiky v EU – Pakt stability a růstu
4. Hodnocení Paktu stability a růstu z pohledu optimálního fiskálního pravidla
5. Závěr
Seznam použité literatury
Seznam zkratk
Prohlášení o využití výsledků diplomové práce
Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

Baldwin, R.; Wyplosz Ch. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha : Grada Publishing, 2008. 480 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

Farina, F.; Tamborini, R. *Macroeconomic policy in the European Monetary Union: from the old to the new stability and growth pact*. 1st ed. London : Routledge Taylor & Francis Group, 2008. 223 s. ISBN 978-0-415-42900-9.

Jílek, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. 1. vyd. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2008. 428 s. ISBN 978-80-7357-355-3.

Vedoucí diplomové práce: Ing. Kateřina Dvoroková

Datum zadání: 26. listopadu 2010

Datum odevzdání: 29. dubna 2011

doc. Ing. Karel Skokan, Ph.D.
vedoucí katedry

prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

Místopřísežné prohlášení

Místopřísežně prohlašuji, že jsem celou diplomovou práci, včetně všech příloh, vypracovala samostatně. Přílohy č. 1 – 5, dané mi k dispozici, jsem samostatně doplnila. Všechny použité zdroje uvádím v seznamu použité literatury.

Děkuji vedoucí práce Ing. Kateřině Dvorokové za odbornou pomoc při tvorbě diplomové práce.

V Ostravě dne 29. dubna 2011

Bc. Aneta Janošíková

Obsah

1	Úvod.....	7
2	Teoretická východiska fiskální politiky	9
2.1	Fiskální politika.....	9
2.1.4	Teoretické přístupy k fiskální politice.....	10
2.1.5	Nástroje fiskální politiky	11
2.1.6	Typy fiskální politiky	13
2.2	Fiskální nerovnováha	14
2.2.4	Rozpočtový deficit	14
2.2.5	Veřejný dluh.....	18
2.2.6	Důsledky veřejného dluhu.....	20
2.2.7	Možnosti řešení problematiky veřejného dluhu	21
2.3	Fiskální pravidla	22
2.3.4	Požadavky na fiskální pravidla.....	24
2.3.5	Pravidla vyrovnaného rozpočtu.....	26
2.3.6	Cíle fiskálních pravidel	27
2.4	Shrnutí kapitoly	28
3	Omezení fiskální politiky v EU – Pakt stability a růstu	29
3.1	Hospodářská a měnová unie.....	29
3.2	Koordinace hospodářské politiky v EU.....	32
3.3	Fiskální politika v měnové unii (eurozóně).....	33
3.4	Vznik Paktu stability a růstu	35
3.4.4	Legislativní úprava PSR.....	37
3.4.5	Mechanismus fungování PSR	37
3.4.6	Dodržování PSR.....	39
3.4.7	Shrnutí dodržování PSR před jeho reformou	46
3.5	Reforma PSR.....	48
3.5.4	Shrnutí reformy PSR	51
3.6	Fiskální vývoj v EU po reformě PSR.....	52
3.7	Změny zavedené Lisabonskou smlouvou.....	53
3.8	Shrnutí kapitoly	53

4	Hodnocení Paktu stability a růstu z pohledu optimálního fiskálního pravidla.....	55
4.1	Aplikace podmínek optimálního fiskálního pravidla na původní PSR	55
4.2	Hodnocení původního PSR	60
4.3	Aplikace podmínek optimálního fiskálního pravidla na reformovaný PSR	61
4.4	Hodnocení reformovaného PSR.....	64
4.5	Hodnocení PSR dle Inmanových kritérií	65
4.6	Shrnutí kapitoly	67
5	Závěr.....	68
	Seznam použité literatury	71
	Seznam zkratk	79
	Seznam tabulek a grafů	80
	Prohlášení o využití výsledků diplomové práce.....	81
	Seznam příloh.....	82

1 Úvod

Státy Evropy poznamenala v minulém století řada významných událostí, které je určitým způsobem zformovaly a posunuly dál. Přelom devadesátých let se pro Evropskou unii stal klíčovým okamžikem v její ekonomické integraci, jelikož došlo k uskutečnění záměru vytvořit Hospodářskou a měnovou unii. Plán měnové unie se pomalu ale jistě začal v průběhu let naplňovat, až dnes, v roce 2011, dospěl k zavedení jednotné měny, zatím v sedmnácti zemích EU.

Provádění měnové politiky se tak dostalo na nadnárodní úroveň a členské státy zapojené do měnové unie tak přišly o možnost samostatně tuto politiku využívat. V zájmu podpory efektivního provádění měnové politiky byl kladen důraz na stabilní fiskální prostředí, a to nejen v eurozóně, ale v celé Unii. Za tímto účelem se členské státy dohodly na vytvoření fiskálního pravidla, které by státy donutilo chovat se ve fiskální oblasti disciplinovaně a tak přispělo k hladkému fungování Hospodářské a měnové unie.

Fiskální pravidlo získalo název Pakt stability a růstu a oficiálně bylo Evropskou radou přijato na zasedání v Amsterdamu v červnu 1997. Jeho základním úkolem bylo zajistit, aby státy dodržovaly fiskální konvergenční kritéria i po vstupu do eurozóny. Což některé státy neplnily a navíc za to ani nebyly potrestány. Takový postup zvedl vlnu nevole, která vyústila v roce 2005 v reformu. Ta s sebou přinesla řadu změn, jenž se však téměř neměly možnost pozitivně projevit, protože Unii zasáhla celosvětová finanční a ekonomická krize a většina států se stala fiskálně nezodpovědnými.

Cílem diplomové práce je aplikovat podmínky optimálního fiskálního pravidla na Pakt stability a růstu a zhodnotit jejich plnění. Pro účely této práce si stanovuji hypotézu, která zní: „Pakt stability a růstu není optimálním fiskálním pravidlem.“

Při tvorbě diplomové práce byly využity jak metody obecné, tak speciální. Zejména se jednalo o metodu indukce a metodu analýzy, dále pak o metodu historickou a metodu komparace. Pro čtvrtou kapitulu byla také použita metoda hodnocení fiskálního pravidla dle autorů *Buti, Eijffinger, Franco (2003)*.

Úvodní kapitola je věnována teoretickým východiskům fiskální politiky a fiskálních pravidel. Jsou zde přiblíženy teoretické přístupy k fiskální politice a zejména nástroje, které lze využít při naplňování cílů této politiky. Dále je objasněn pojem fiskální nerovnováhy a to jak v krátkodobém, tak dlouhodobém horizontu. Jsou zde popsány příčiny, důsledky i možnosti řešení rozpočtového deficitu a veřejného dluhu. Vzhledem k tématu práce je hlavní částí kapitoly vysvětlení existence a fungování fiskálních pravidel.

Následující kapitola se už zaměřuje konkrétně na fiskální politiku v Unii a zejména na existenci Paktu stability a růstu. Nejprve je nastíněn vznik Hospodářské a měnové unie, jako důležitý mezník v koordinaci hospodářské, potažmo fiskální politiky v EU. Poté je vysvětleno fungování fiskální politiky v měnové unii. Stěžejním tématem této kapitoly je samotný vznik, vývoj a fungování Paktu stability a růstu a také jeho reforma. Na závěr jsou ve stručnosti zmíněny nejdůležitější události současnosti, mající vliv na fiskální vývoj Unie a také změny zavedené Lisabonskou smlouvou.

Poslední kapitola je věnována aplikaci podmínek optimálního fiskálního pravidla na Pakt stability a růstu, a to jak na jeho původní znění, tak na znění po revizi. Splnění těchto podmínek je následně zhodnoceno. Předpoklady optimálního fiskálního pravidla jsou zvoleny dle autorů *Kopitse a Symanského (1998)*.

2 Teoretická východiska fiskální politiky

Úvodní kapitola je věnována fiskální politice a jejím aspektům fungování. Jednotlivé podkapitoly pak blíže seznamují s problematikou fiskální nerovnováhy a fiskálních pravidel. Fiskální politika je zde nastíněna prostřednictvím teoretických přístupů jednotlivých ekonomických škol a dále je charakterizována nástroji, které využívá k naplňování svých stanovených cílů.

Fiskální nerovnováha, která se v krátkém období vyznačuje vznikem tzv. rozpočtového deficitu a v dlouhém období vznikem tzv. veřejného dluhu, je v druhé podkapitole objasněna prostřednictvím vymezení hlavních příčin vzniku, důsledků a možností řešení zmíněných dvou pojmů.

Poslední podkapitola přibližuje a vysvětluje fungování tzv. fiskálních pravidel. Zejména příčiny jejich existence, druhy pravidel, podmínky, které by měla optimální fiskální pravidla splňovat a též jejich cíle.

2.1 Fiskální politika

Součástí hospodářské politiky státu je mimo jiných politik i fiskální politika, která slouží k ovlivňování agregátní poptávky a agregátní nabídky s cílem vyvolat žádoucí a potlačit nežádoucí účinky na celkovou produkci (HDP), zaměstnanost, ale také na cenovou stabilitu a vnější ekonomickou rovnováhu (Hamerníková, 2010). Kliková (2003, s. 140) uvádí: „Hlavním cílem fiskální politiky je udržení vyváženého ekonomického růstu a zajištění nízké míry nezaměstnanosti.“ Využívá k tomu veřejné finance, především státní rozpočet. Za nositele této politiky je považována především vláda, ale také samosprávné kraje, okresní úřady a obce. Kliková (2003, s. 140) uvádí, že mezi funkce, které fiskální politika v ekonomice plní, patří funkce:

- alokační (zajištění efektivní alokace veřejných statků),
- redistribuční (zajištění přerozdělení důchodů),
- stabilizační (stabilizace hospodářského cyklu).

2.1.4 Teoretické přístupy k fiskální politice

Původně sloužila fiskální politika ke shromažďování finančních prostředků na krytí výdajů spojených např. s provozem královského dvora nebo s financováním válečných konfliktů. Až do 30. let dvacátého století nehrály státní rozpočty v zemích aktivní roli. Mělo se za to, že volná soutěž zabezpečí společensko-ekonomické optimum (*Jurečka aj, 2006*).

Klasickými ekonomy¹ byl kladen důraz na minimální výši rozpočtu, jeho vyrovnanost a minimální daňové zatížení. Obdobně tomu bylo u neoklasiků, i když ti připouštěli i výjimky z pravidla vyrovnanosti, např. z důvodu vzniku mimořádných událostí (*Ždárek, 2007*). V době Velké deprese, tzn. v 30. letech minulého století došlo k zásadnímu zlomu v pohledu na fiskální politiku. Ukázalo se, že trh si sám nepomůže, a tudíž do boje proti recesi nastoupila fiskální politika. **J. M. Keynes**², představitel nové ekonomické školy intervencionistického směru – tzv. keynesovské ekonomie, zastával názor, že ceny i mzdy nejsou pružné a tím pádem selhává samoregulační schopnost trhu. V situaci, v níž se nacházely ekonomiky mnoha zemí bylo podle něj zapotřebí povzbudit agregátní poptávku (*Jurečka aj, 2006*). Jako vhodný způsob podpory zvolil deficitní financování. Fiskální politika dle keynesovců byla v zemích prováděna prakticky až do počátku 70. let dvacátého století. Krize keynesovského přístupu přišla v situaci, kdy svět uchvátila další ekonomická krize, související s ropnými šoky. Na scéně se objevili noví ekonomové liberálního směru – monetaristé³, ekonomie strany nabídky a nová klasická makroekonomie, podle kterých doposud aplikovaná fiskální politika s sebou přinesla zadlužení zemí, nezaměstnanost, zpomalení ekonomického růstu a další problémy. Zmíněné ekonomické školy navázaly na klasické ekonomy a zavrhovaly zásahy státu do ekonomiky, preferovaly vyrovnanost rozpočtu a využívání automatických stabilizátorů před diskrečními nástroji. Od počátku 90. let se opět dostává fiskální politika do popředí, zejména v souvislosti s koncepcí měnové unie. Jak uvádí *Ždárek (2007)*, státy, které jsou součástí měnové unie, mají omezenou možnost provádět monetární politiku, a proto roste význam politiky fiskální.

¹ Jedná se o ekonomy liberálního směru, kteří působili v 18. – 19. století. Představiteli byli A. Smith, D. Ricardo, J. B. Say, J. S. Mill. Na klasiky navázali neoklasikové, které reprezentovali např. A. Marshall, V. Pareto, A. C. Pigou.

² Britský ekonom, který proslul svým dílem „Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz“, vydaným roku 1936. Jeho přívrženci jsou označováni jako „keynesovci“. Na jeho myšlenky dále navazuje nová keynesovská ekonomie.

³ Za „otce“ monetaristů je považován M. Friedman.

2.1.5 Nástroje fiskální politiky

K tomu, aby bylo dosaženo cílů stanovených fiskální politikou, existují specifické nástroje. Jedná se o tzv. diskreční, nebo-li záměrná opatření na straně jedné a vestavěné (automatické) stabilizátory na straně druhé.

Nejprve tedy k vysvětlení **diskrečních opatření**. Jedná se o jednorázová rozhodnutí státního orgánu za účelem provedení akutních změn v národním hospodářství (*Kliková, 2003*). Jako příklad těchto opatření lze uvést změnu daňových sazeb nebo změnu vládních výdajů.

K přiblížení zmíněných opatření lze uvést, že **vládní výdaje** jsou součástí agregátní poptávky. Vzorec pro výpočet je následující:

$$AD = C + I + G + NX \qquad \text{Vzorec č. (1)}$$

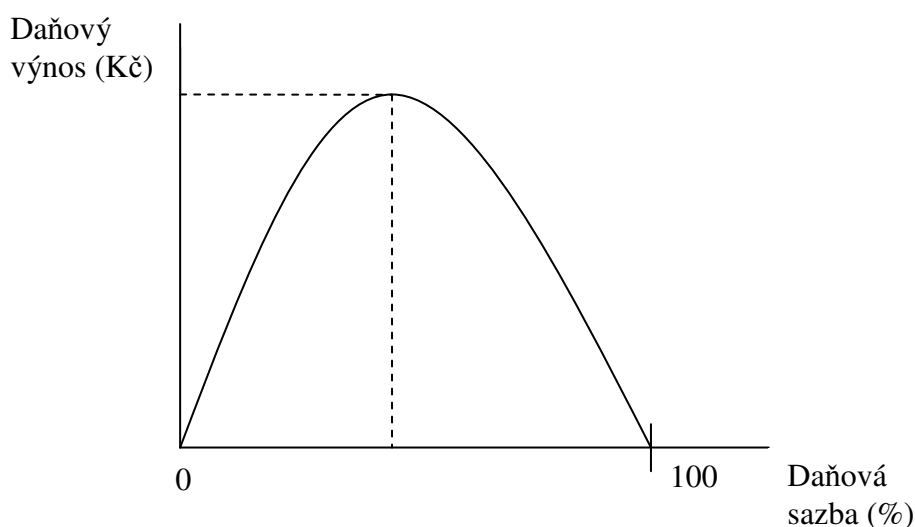
AD	agregátní poptávka
C	spotřební výdaje domácností
I	investiční výdaje firem
G	vládní výdaje na nákup statků a služeb
NX	čistý vývoz (export minus import)

Pokud vláda zvýší výdaje, znamená to, *ceteris paribus*, zvýšení celkového poptávaného množství v dané ekonomice. A jestliže firmy mají volnou produkční kapacitu, měly by na růst vládních výdajů reagovat růstem produkce, takže na agregátní úrovni by měl vzrůst hrubý domácí produkt. U snížení vládních výdajů by byla situace opačná.

Co se týká druhého příkladu diskrečních opatření, tzn. změny **daňových sazeb**, případně zavedení nových daní, je na místě zmínit tzv. **Lafferovu křivku** (viz Graf č. 2.1), která zkoumá závislost mezi daňovou sazbou jako nezávislou proměnnou a daňovým výnosem jako závislou proměnnou. Podle křivky bude při nulové daňové sazbě daňový výnos roven nule. Při stoprocentní daňové sazbě bude daňový výnos rovněž roven nule, poněvadž při této sazbě nebudou subjekty nuceny legálně pracovat ani podnikat. Úkolem je najít maximální daňovou sazbu, bod na křivce, kdy další zvýšení daňové sazby povede k poklesu daňového výnosu. Jestliže se daňová sazba dané ekonomiky nachází za tímto bodem, tak

důsledkem jejího snížení bude růst daňového výnosu. Je však obtížně odhadnutelné, jestli se daná sazba nalézá před, a nebo za hranicí maximální daňové sazby. Z tohoto důvodu proto může snížení daňové sazby vést ke snížení daňového výnosu a tím k deficitům veřejných rozpočtů (Hamerníková, 2010).

Graf č. 2.1 Lafferova křivka



Zdroj: Hamerníková (2010, s. 228).

Kromě diskrečních opatření existují jako jeden z nástrojů fiskální politiky i tzv. **vestavěné stabilizátory**. Pokud se tato opatření jednou zavedou, fungují pak automaticky a nevyžadují další zásahy státu (Kliková, 2003). Smyslem tohoto nástroje je zajistit, aby disponibilní důchod obyvatel kolísal méně než HDP, přičemž zpětně toto menší kolísání disponibilního důchodu ovlivňuje i kolísání HDP (Hamerníková, 2010). Jako příklad těchto opatření lze uvést **progresivní daně z příjmu**, jejichž podstatou je, že s vyšším příjmem roste i daňová sazba. Rozlišuje se tzv. absolutní progresse, kdy se vyšší daňová sazba vztahuje na celý příjem, a klouzavá progresse, kdy je příjem rozdělen na několik částí a vyšší sazba se uplatňuje pouze pro příjmy nad určitou částkou (Hamerníková, 2010). Pokud se ekonomika nachází v recesi, a předpokládá se, že mzdy a jiné příjmy klesají, tak dochází k posunu příjmů do nižších daňových pásem s nižší mírou zdanění. Pokles příjmu je částečně eliminován poklesem daní. Jak uvádí Kliková (2003), koupěschopná poptávka a produkt jsou stimulovány a dochází ke stabilizaci ekonomiky.

Druhým příkladem vestavěných stabilizátorů jsou **transferové platby**, což jsou platby plynoucí jednosměrně od státu k ekonomickým subjektům, aniž by za ně byla požadována nějaká protihodnota. Jedná se například o podporu v nezaměstnanosti, dávky v hmotné nouzi apod. V období recese nemusí subjekty díky transferům dramaticky snižovat svoji spotřebu, což znamená, že agregátní poptávka klesá méně i pokles HDP je menší, než v případě, kdyby transfery nebyly vypláceny. To znamená, že transferové platby pomáhají, jak píše *Hamerníková (2010)*, zmírňovat hospodářský pokles.

2.1.6 Typy fiskální politiky

Z hlediska účinků na danou ekonomiku lze fiskální politiku označit za **expanzivní** nebo **restriktivní** (*Hamerníková, 2010*). Ekonomové tzv. **keynesovské školy** přikládají fiskální politice velký význam v ovlivňování výkonnosti ekonomiky a hospodářského cyklu. Dle keynesovců by měla být v recesi uplatňována expanzivní fiskální politika, tzn. mělo by docházet ke zvyšování vládních výdajů a snižování daní, což by vedlo ke stimulaci agregátní poptávky, produktu, důchodu i zaměstnanosti. Naproti tomu, pokud by se ekonomika nacházela v konjunktuře, měla by se provádět restriktivní fiskální politika, která s sebou nese snižování vládních výdajů a zvyšování daní. Díky této politice by došlo ke snížení agregátní poptávky, produktu, důchodu i zaměstnanosti. Jiný názor na fiskální politiku mají **monetaristé**, kteří tvrdí, že hospodářský cyklus je způsoben nestabilitou peněžní zásoby. *Kliková (2003)* uvádí, že zásahy expanzivní a restriktivní fiskální politiky považují za kontraproduktivní, protože působení veřejných výdajů vytěsňuje výdaje soukromé.

2.2 Fiskální nerovnováha

„Podstatou veřejných financí jsou finanční vztahy, které zajišťují soulad mezi politicky vyjádřenou potřebou veřejných prostředků a jejich ekonomicky reálně získatelným objemem. Nesoulad mezi objemem reálně získaných a reálně užitých veřejných prostředků lze označit jako fiskální (veřejně finanční) nerovnováhu,“ jak uvádí Dvořák (1997, s. 90). Nerovnováha je v krátkodobém horizontu (1 – 2 roky) charakterizována rozpočtovým deficitem a dlouhodobém horizontu pak veřejným dluhem. Zatímco krátkodobá nerovnováha je někdy nevyhnutelná a nemusí s sebou nutně přinášet větší ekonomické problémy, dlouhodobá nerovnováha už ekonomickým problémem je. Veřejný dluh, na rozdíl od rozpočtového deficitu, je složitější a neprůhlednější, protože není přesně jasné, kdo zodpovídá za jeho vznik (Dvořák, 1997).

2.2.4 Rozpočtový deficit

Rozdíl mezi rozpočtovými příjmy a rozpočtovými výdaji tvoří tzv. saldo. Jestliže objem příjmů převyšuje výdaje, hovoří se o **rozpočtovém přebytku**. Pokud je situace opačná, tzn. objem výdajů rozpočtu je větší než objem příjmů, jedná se o **rozpočtový deficit**. Tato podkapitola bude věnována právě problematice rozpočtového deficitu.

Výsledné saldo rozpočtu může být ovlivněno jednak výší HDP a jednak fiskální politikou vlády. Roční výše HDP se odvíjí od průběhu ekonomického cyklu. K tomu, aby bylo možné rozlišit dopad zmíněných vlivů na velikost rozpočtového salda, slouží odlišení skutečného, strukturálního a cyklického rozpočtového deficitu (Urban, 2003).

Jak už bylo vysvětleno výše, pokud výdaje převyšují příjmy, vzniká rozpočtový deficit, skutečný rozpočtový deficit. Tento deficit je pak součtem dvou složek, a to **aktivního (strukturálního) deficitu** a **pasivního (cyklického) deficitu**. Důvodem vzniku strukturálního deficitu jsou diskreční opatření vlády, která jsou ovšem nevhodně nastavená. Vládní výdaje jsou v tomto případě dlouhodobě vyšší než rozpočtové příjmy, z důvodu dlouhodobé stimulace agregátní poptávky nebo vysokých transferových plateb. Vzniká státní dluh a jeho umořování je odloženo do budoucna. Jestliže je deficit financován prostředky ze zahraničí, negativně to ovlivňuje měnový kurz. Strukturální deficit je také spojen s tzv.

efektem vytěsňování, o němž však bude pojednáno později. Řada států musí řešit právě problém strukturálního deficitu, což není snadné a obnáší to spoustu reforem (*Urban, 2003*).

Příčinou vzniku aktivního deficitu může být podle *Dvořáka (1997, s. 103)*:

- expanzivní fiskální politika,
- vládní populismus (před volbami),
- snaha rozložit důsledky výdajového šoku do více let (prudké zvýšení cen surovin),
- snaha rozložit daňovou zátěž na více generací (budování nákladných veřejných projektů).

Cyklický deficit je důsledkem cyklického vývoje reálného produktu v období recese (*Kliková, 2003*). Bývá spojen s působením automatických stabilizátorů, tzn. ve fázi recese s poklesem míry zdanění pod úroveň potenciálního produktu (opačně v konjunkturu) a se zvýšenými rozpočtovými výdaji pod vlivem růstu nezaměstnanosti. Vznik cyklického deficitu nepřináší zvlášť velké znepokojení, protože se očekává, že ve fázi konjunktury přinese růst důchodu s sebou vyšší rozpočtové příjmy a pokles výdajů, a tím bude umořen státní dluh (*Urban, 2003*).

Příčinou vzniku pasivního deficitu může být dle *Dvořáka (1997, s. 102-103)*:

- hospodářský pokles, který snižuje základ důchodových daní a tím i celkový daňový výnos,
- zvýšení agregátní cenové hladiny, postihující rozpočtové a příspěvkové organizace,
- mimořádné události zvyšující vynuceně vládní výdaje,
- rostoucí úrok z veřejného dluhu (pokud je hrazen z rozpočtových výdajů).

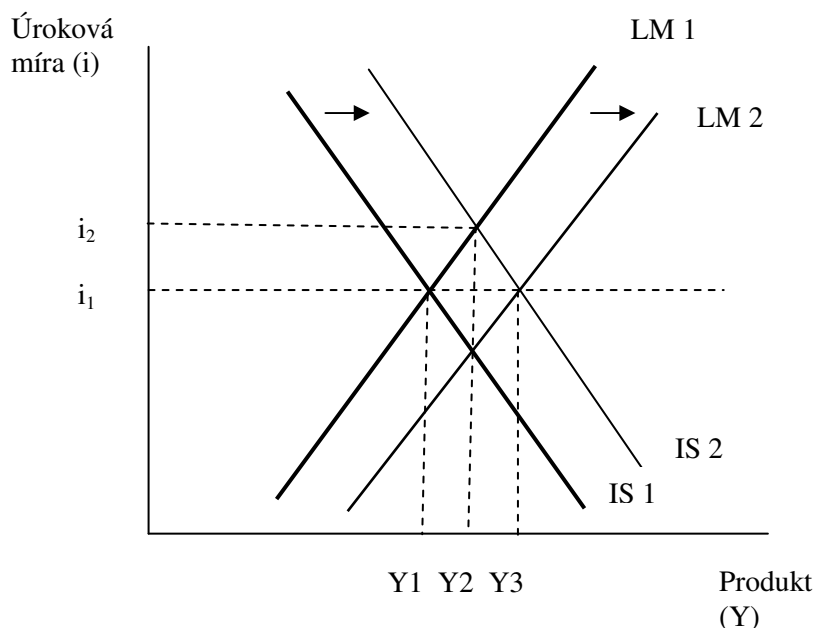
Jak uvádí *Dvořák (1997)*, rozpočtový deficit má ale i své důsledky, které lze rozdělit na rozpočtové (finanční) a fiskální (makroekonomické). První zmíněné důsledky jsou v krátkém období pozitivní, protože deficit umožňuje změkčení vládního rozpočtového omezení (uvolnění vazby rozsahu vládních výdajů na objem daní). Při negativních šocích na příjmové straně, například z důvodu daňové reformy, se nemusejí omezovat veřejné výdaje. Stejně tak při negativních výdajových šocích, zapříčiněných válkami, se nemusejí prudce zvyšovat daně. Lze realizovat i efektivní veřejné výdajové programy, pokud je míra výnosu financovaného projektu vyšší než úroková míra z dluhu. Zmíněné možnosti deficitního financování, které lze v krátkém období využít, aniž by to vyvolalo závažnější ekonomické problémy, však mohou být politicky zneužity. Vzorovým příkladem takového zneužití jsou předvolební sliby ohledně výdajových a daňových opatření. Z dlouhodobého hlediska je rozpočtový důsledek deficitu negativní v tom smyslu, že je nutno jej uhradit.

Názory na fiskální (makroekonomické) důsledky rozpočtového deficitu se různí. Jak uvádí *Strecková (1998)*, v zásadě lze rozlišit:

- neoklasický přístup, jenž hodnotí tyto důsledky deficitu negativně, a proto jej odmítá,
- keynesiánský přístup, jenž je hodnotí pozitivně a v určitých případech deficit doporučuje,
- neoricardiánský přístup, jenž tyto důsledky popírá a je vůči deficitu neutrální.

Pokud rozpočtový deficit vznikne, je nutno ho financovat. Nabízí se několik možností, z nichž nejčastější je tzv. **dluhové krytí**. Jedná se v podstatě o transformaci deficitu do veřejného dluhu, buď domácího nebo zahraničního (*Kliková, 2003*). Stát prodává státní cenné papíry (státní dluhopisy) komerčním bankám, investičním fondům, penzijním fondům nebo individuálním investorům a tím získává peníze pro financování vládních potřeb (*Urban, 2003*). S uvedeným způsobem financování rozpočtového deficitu je však spojen tzv. **vytěšňovací efekt**, kdy nárůst vládních výdajů (díky dluhovému krytí deficitu) vytěsňuje soukromé výdaje firem a domácností. Rozhodující je v tomto případě citlivost úrokových měr na změnu poptávky po penězích a citlivost soukromých výdajů na změnu úrokové míry (*Kliková, 2003*). Názornou ukázkou je následující Graf č. 2.2.

Graf č. 2.2 Vytěšňovací efekt v modelu IS-LM



Zdroj: Kliková (2003, s. 145).

Z modelového grafu vyplývá, že pokud se bere v úvahu standardně fungující ekonomika (křivka LM je rostoucí a křivka IS klesající), je výchozím stavem produkt na úrovni Y_1 a úroková míra ve výši i_1 . Zvýší-li vláda výdaje, tzn. posun z IS1 na IS2, vzroste produkt na úroveň Y_2 , ale zároveň vzroste i úroková míra z i_1 na i_2 . Díky zvýšené úrokové míře dojde k poklesu investic firem a soukromé spotřeby osob. Pokud by však úroková míra nevzrostla a zůstala na původní úrovni, nedošlo by k vytěsnění soukromých výdajů a produkt by se dostal až na úroveň Y_3 . Omezit růst úrokové míry by mohla jen centrální banka provedením monetární expanze z LM1 na LM2 (Kliková, 2003).

Druhým způsobem financování rozpočtového deficitu je **peněžní (emisní) krytí**. Vládě je poskytován úvěr od centrální banky. Ta ho poskytuje buď přímo, a nebo nakoupí od státu emitované státní obligace. „V tomto případě změna v držbě státních cenných papírů centrální bankou způsobuje odpovídající změnu monetární báze a dochází ke krytí deficitu úvěrovou emisí,“ jak uvádí Slaný (2003, s. 145). Tento postup je v řadě států legislativně omezen. Státní obligace může centrální banka nakoupit i na sekundárním trhu, tady už nejde

o přímý vztah ke krytí deficitu, ale o monetizaci dluhu. Oba způsoby zvyšují monetární bázi⁴, což se negativně projevuje ve vztahu k cenové hladině a úrokovým mírám. Z tohoto důvodu je žádoucí, aby o krytí deficitu úvěrem (stejně tak o monetizaci dluhu) rozhodovala nezávislá centrální banka, jenž zodpovídá za měnovou situaci (Slaný, 2003).

Třetím způsobem, jak financovat deficit rozpočtu, je jak uvádí Urban (2003), prostřednictvím prodeje **státních aktiv**. Vláda v tomto případě prodává zmíněná aktiva soukromým investorům a z jejich výnosů financuje deficit. Jedná se například o prodej státních podniků nebo podílů státu v podnicích, které se nacházejí ve spoluvlastnictví státu a soukromých osob. Narozdíl od předchozích způsobů, jde o mimořádný způsob financování deficitu, jelikož možnosti jsou omezeny velikostí státního majetku.

Dalšími způsoby krytí deficitu jsou jak uvádí Kliková (2003), úhrada z přebytku z minulých let, což je málo používaný případ. A potom také zvyšování daňové zátěže, což je všeobecně považováno za velmi nepopulární opatření.

2.2.5 Veřejný dluh

„Veřejný dluh je souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu (bez ohledu na to vznikly-li tyto pohledávky rozpočtovou cestou, či jinak). Pro fakt, že je dluh státu označen jako veřejný, není podstatný způsob jeho vzniku, ale způsob jeho úhrady – skutečnost, že představuje pohledávku vůči současné i budoucí daňové povinnosti obyvatelstva,“ jak uvádí Dvořák (1997, s. 134). Rozlišuje se dluh hrubý a čistý, přičemž **hrubý dluh** tvoří objem závazků určitého subjektu a čistý dluh představuje hrubý dluh snížený o objem pohledávek tohoto subjektu. Zpravidla je **čistý dluh** nižší o částku státních finančních aktiv (půjčky soukromému sektoru, hotovost, státní podíl na akciovém majetku soukromých podniků a devizové rezervy). Veřejný dluh má podobu obligací, které mohou být volně obchodovatelné jak na domácím, tak na zahraničním trhu (Dvořák, 1997).

⁴ Monetární báze je ta část peněžní zásoby, kterou je centrální banka schopna ovlivňovat (např. bankovní rezervy, oběživo).

Obchodovatelné obligace se z časového hlediska člení podle *Streckové (1998, s. 97)*:

- *krátkodobé (označované jako pokladniční poukázky) s dobou splatnosti do 1 roku,*
- *střednědobé s dobou splatnosti od jednoho do deseti let,*
- *dlouhodobé s dobou splatnosti delší než deset let.*

Nejpoužívanějšími obligacemi jsou, ve většině zemí, střednědobé obligace, i když roste význam používání krátkodobých obligací, díky nimž se zkracuje průměrná doba splatnosti veřejného dluhu. Pokud nakupují vládní dluhopisy domácí subjekty, lze hovořit o **vnitřním dluhu**. Z domácích subjektů, které drží vládní obligace se jedná především o komerční banky, pojišťovny, investiční fondy apod., jelikož disponují dostatečnou likviditou. (*Dvořák, 1997*). Vládní obligace jsou podle *Streckové (1998)* velmi výhodné z hlediska úroku, nízké míře rizika a většinou i daňovému zvýhodnění. Pokud nakupují vládní dluhopisy zahraniční subjekty, jedná se o **vnější veřejný dluh** „*Zahraniční dluh vlády představují především půjčky od mezinárodních institucí (např. na podporu platební bilance)...může jít také o přijaté mezivládní půjčky,*“ jak uvádí *Jurečka (2006, s. 182)*. Co se týká zahraničního dluhu, existují mezi zeměmi rozdíly. Obecně lze ale říct, jak uvádí *Tožička (2008)*, že mezi nejvíce zahraničně zadlužené patří rozvojové země.

Znakem současnosti je ve většině zemí nejen zvyšující se veřejný dluh v absolutních číslech, ale růst i jeho relativní váhy.⁵ Příčinou tohoto zvyšování jsou podle *Dvořáka (1997, s. 140-141)* dlouhodobě přetrvávající deficity rozpočtů, ale i další faktory, jako:

- výchozí hodnota ukazatele relativní váhy na počátku rozpočtového období, která vyjadřuje míru zděděné dluhové zátěže,
- velikost **primárního deficitu**⁶ v daném rozpočtovém období, jenž vyjadřuje nárůst zadlužení vlivem fiskální politiky a exogenních faktorů s výjimkou úroků,
- míra monetizace deficitu, vyjadřující do jaké míry se deficit (resp. dluh) transformoval do přírůstku peněžní zásoby,

⁵ Relativní váha veřejného dluhu vztahuje objem hrubého veřejného dluhu k objemu HDP nebo HNP.

⁶ Primární deficit lze vysvětlit jako převis veřejných výdajů nad veřejnými příjmy v daném rozpočtovém roce (bez započtení úroků z veřejného dluhu).

- poměr tempa růstu HDP a úrokové míry, který vyjadřuje relativní vliv úroků z veřejného dluhu.

V souvislosti s posledním faktorem je na místě ještě zmínit pojem **domácí dluhová past**. Peková (2008, s. 492) pro vysvětlení uvádí: „*Převyšuje-li reálná úroková míra reálné tempo růstu HDP, zvýšené úroky ovlivňují růst podílu dluhu na HDP, a to i při nulovém primárním deficitu, případně mírně přebytkovém státním rozpočtu.*“

2.2.6 Důsledky veřejného dluhu

Veřejný dluh působí na rozpočet negativně v tom smyslu, že posiluje růst deficitu do budoucna. Je to podmíněno dluhovým financováním deficitu, které s sebou na rozdíl od emisního krytí, nese nutnost splatit **úroky z dluhu**. Tyto úroky jsou rozpočtovým výdajem, tím pádem se zpětně propojuje problém rozpočtový i dluhový. Pokud je dosaženo určité výše relativní váhy veřejného dluhu, vede působení úrokových výdajů k přetrvávání rozpočtových deficitů. To přináší potřebu dalšího dluhového financování, které má stále silnější fiskálně negativní účinek. Zvyšuje se podíl objemu veřejného dluhu ve vztahu k HDP, ale také podíl úroků z dluhu ve výdajích rozpočtu. Úroky z veřejného dluhu jsou proto velkou přítěží výdajů rozpočtu a urychlují tak vznik dalšího dluhu.

Díky úrokům z veřejného dluhu, které zvyšují veřejné výdaje, dochází také k **omezení prostoru pro činnost aktivní fiskální politiky** vlády, protože zmíněné úroky ovlivňují právě pasivní složku celkového deficitu. Pokud se tedy ekonomika nachází v recesi a vláda provede expanzivní opatření, podpoří tím sice ekonomický růst, ale zároveň se zvýší deficit (Dvořák, 2008).

Dalším důsledkem veřejného dluhu je dle Pekové (2008) omezená možnost domácností nakupovat emitované státní cenné papíry, určené ke krytí vnitřního dluhu, jelikož jejich nominální hodnota je pro většinu těchto subjektů příliš vysoká. „*To vede k tomu, že prostřednictvím úroků z veřejného dluhu je přerozdělována část finančních prostředků z veřejných rozpočtů ve prospěch bohatých subjektů. Všichni platí daně, ale na úrocích z veřejného dluhu vydělávají pouze někteří – bohatí,*“ jak tvrdí Peková (2008, s. 492). Pokud

se jedná o vnější veřejný dluh, důsledkem může být pokles bohatství státu, zapříčiněný odlivem výnosů z úroků do zahraničí.

Dle *Helíska (2002)* může mít veřejný dluh **destimulační účinky na ekonomickou aktivitu** v případě, že potřeba jeho splácení vyústí ke zvyšování daní. Tvrdí také, že úspory ekonomických subjektů, které vláda odčerpá, nemůže využít soukromý sektor k financování nákupu kapitálových statků, tzn. že **soukromý kapitál je nahrazován veřejným dluhem**, což se také negativně projeví v ekonomickém růstu.

2.2.7 Možnosti řešení problematiky veřejného dluhu

K tomu, aby se dosáhlo snížení velikosti veřejného dluhu je možné zaměřit se, jak uvádí *Dvořák (1997)*, buď na pozitivní vliv exogenních faktorů nebo na opatření hospodářské politiky vlády. Z **exogenních faktorů** se má na mysli tempo ekonomického růstu, které notně a trvale převyšuje reálnou úrokovou sazbu z veřejného dluhu. Je to nejefektivnější faktor, kterého ale většina zemí bohužel nedosahuje. Druhým exogenním faktorem je vliv **inflace**, díky níž reálná hodnota veřejného dluhu klesá.⁷ Poslední možností exogenních faktorů je ještě využití grantů a darů ze zahraničí a nebo například prominutí dluhu nebo úroků. Tato zmíněná možnost je využívána hlavně rozvojovými zeměmi.

Provádět zásadní hospodářsko-politická opatření v boji proti veřejnému dluhu je náročné, protože vláda je ovlivňována různými lobbyistickými skupinami, které mají zájmy právě díky existenci veřejného dluhu. Také hraje roli volební období, které trvá jen omezenou dobu, kdežto umoření veřejného dluhu je během na delší trať. A samozřejmě v neposlední řadě mají nepopulární opatření vliv na znovuzvolení právě toho kabinetu, který zrovna vládne (*Dvořák, 1997*). Nicméně mezi aktivní vládní opatření, řešící nějakým způsobem veřejný dluh, dle *Pekové (2008)*, patří snaha o dosažení přebytku státního rozpočtu a splácení dluhu včetně úroků. V praxi to však s sebou přináší řadu restriktivních rozpočtových opatření. Dále

⁷ „Míra inflace působí na nominální výši veřejných výdajů spojených s úroky z veřejného dluhu, neočekávaná inflace komplikuje odhad výše fiskálního deficitu v budoucím rozpočtovém období, a tím i odhad dostatečnosti vládních finančních opatření směřujících k vyrovnanosti rozpočtu. Protože vliv inflace zkresluje velikost úroků z dluhu, a tím i reálné výsledky ekonomiky, k poznání skutečného stavu rozpočtového deficitu se používá tzv. korekce inflace, kdy se na výdajové straně neodečítají celé úrokové výdaje na splácení veřejného dluhu, ale jen ta část, která kompenzuje držitelům obligací inflační vliv. Reálný veřejný dluh může vlivem inflace klesat i tehdy, pokud nominální hodnota dluhu roste. Pokud není prováděna indexace vládních obligací v závislosti na rostoucí inflaci, je dluhové břemeno snižováno právě na úkor jejich držitelů,“ jak uvádí *Strecková (1998)*.

je to uvalení mimořádné jednorázové paušální dávky z kapitálu k umoření dluhu. V neposlední řadě je zde též monetární řešení, které obnáší monetizaci dluhu, příp. snížení reálné hodnoty dluhu záměrnou inflací. Existuje ale i možnost **odmítnutí existujícího dluhu** vládou, což však velmi poškozuje věřitele, snižuje důvěryhodnost země a vede ke ztrátě možnosti v budoucnu získat půjčku.

2.3 Fiskální pravidla

„Za fiskální pravidlo lze považovat jakékoliv ex ante omezení rozpočtu. Obvykle se jedná o sadu institucionálních omezení politiků v diskrečních fiskálních rozhodnutích,“ jak uvádí Jílek (2008, s. 359). Historie fiskálních pravidel sahá někde do poloviny 19. století, kdy se některé země Spojených států amerických a některé švýcarské regiony začaly řídit tzv. **zlatým pravidlem**⁸. Po skončení druhé světové války průmyslové země Evropy, jako Německo, Itálie a Nizozemí, propagovaly vyrovnaný rozpočet většinou založený právě na zlatém pravidle. K tomuto pravidlu země ještě v 60. letech přijaly pravidlo, dle kterého nemohly být deficity financovány z domácích zdrojů (myšleno centrální bankou státu). Počátek současné vlny fiskálních pravidel je spojen se vznikem novozélandského Fiscal Responsibility Act⁹ v roce 1994. Pravidla jsou mnohem variabilnější, je kladen důraz na transparentnost, snaha o sladění s mezinárodními účetními standardy a statistickými postupy, většina z nich obsahuje tzv. únikovou klauzuli, kdy v mimořádných situacích vláda může překročit rozpočtový nebo dluhový strop (Jílek, 2008).

Na otázku: „**Proč existují fiskální pravidla?**“, odpovídá Žďárek (2007, s. 163):

- potřeba dosažení makroekonomické stability (tehdy je však spojeno s existencí předchozích problémů jako jsou války, krize apod.),
- jako nástroj pro zajištění fungování dalších politik (např. v situaci měnové integrace),

⁸ Rozpočet je rozdělen na běžný a kapitálový účet. Běžný účet musí být vyrovnaný (přebytkový), kapitálový účet může být deficitní. Náklady investičních statků mohou být rozloženy na celou dobu užití statku.

⁹ Jedná se o pravidlo, které upřesňuje zásady odpovědného daňového řízení a posiluje požadavky na předkládání zpráv (viz http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2001/01-25/04.htm#_toc3).

- pro dosažení fiskální udržitelnosti (v situaci nadměrných diskrečních zásahů vedoucí k omezení funkčnosti fiskální politiky),
- úsilím o omezení negativních důsledků spojených s existencí více úrovní veřejného sektoru v rámci státu nebo nadnárodních integračních seskupení,
- pro získání nebo obnovení důvěryhodnosti veřejného sektoru.

Někteří autoři (např. Kopits, 2001) jsou skeptičtí k existenci fiskálních pravidel. Váhají nad jejich užitečností a efektivností, protože vlády se mohou zavázat k dodržování fiskální disciplíny i bez fiskálních pravidel, které mohou vést k nekalým praktikám (Jílek, 2008).

Zavedení a fungování fiskálního pravidla s sebou obnáší zvýšené administrativní nároky jako např. vykazovací povinnost minulých stavů nebo speciální účetnictví. V takovém případě, je nutné dbát na transparentnost všech procesů, což nemusí být vždy dodržováno. Může docházet k vytváření „kreativního účetnictví“, nepravdivému nebo neúplnému vykazování. Vlády nejčastěji převedou výdaje do fondu, který stojí mimo veřejný sektor, přesunou část výdajů z konce rozpočtového roku na začátek následujícího rozpočtového roku apod. (Prušvic, 2010). Klíčovým problémem fungování fiskálních pravidel může být fakt, že omezují stabilizační funkci fiskální politiky, a to tím, že redukuje působení vestavěných nebo i diskrečních nástrojů. „...při požadavku vyrovnané celkové bilance během hospodářského roku musí vláda vyrovnávat diskrečními opatřeními působení automatických stabilizátorů, stejně jako v případě deficitního pravidla, které je nastavené příliš těsně na to, aby umožnilo automatickým stabilizátorům volný průběh,“ jak uvádí Prušvic (2010, s. 54).

Naproti tomu argumentem pro existenci fiskálních pravidel je názor, že fiskální pravidlo, které omezuje deficit v určité zemi, může působit preventivně na jinou zemi. Pokud se jedná o federaci nebo oblast se společnou měnou. Například aby se uvolnění fiskální politiky v jedné zemi nepřeneslo prostřednictvím vyšších úrokových sazeb do jiné země. Dalším argumentem pro nutnost fiskálních pravidel je, že politici provádějí taková diskreční opatření, která jim umožní znovuzvolení v následujících volbách, a nesledují zájmy státu a společnosti. Tato opatření sice mohou vést k deficitům, voliči si je však neuvědomují nebo jsou k nim lhostejní. Účelem fiskálních pravidel je tedy omezit možnost provádět opatření,

která mají krátkodobý charakter rovnající se délce volebního období (Jílek, 2008). „Stěžejním přínosem fiskálních pravidel je získání důvěryhodnosti dané ekonomiky spojené se všemi z ní plynoucími pozitivními důsledky, zejména stabilizace očekávání ekonomických subjektů v ekonomice, důvěra zahraničních investorů a snížení rizikové premie¹⁰,“ jak uvádí Prušvic (2010, s. 53). Fiskální pravidla také zajišťují přijatelnou výši dluhové tíhy pro další generace.

To, jestli jsou fiskální pravidla efektivní je obtížně zjistitelné, jak uvádí Jílek (2008), protože fiskální pravidla a metody a proměnné s nimi spojené se liší země od země. Přísná fiskální pravidla mohou snížit rozpočtové deficity. Nikdo ale nedokáže říct, jak konkrétně. V rozvinutých ekonomikách přinesla fiskální pravidla pokles inflace a úrokových sazeb, snížila vytěšňovací efekt a zmírnila externí nerovnováhu. Na druhé straně ale narušila složení vládních výdajů a vedla k růstu daní. Také vedla ke snížení transparentnosti a dalším aktivitám zmíněným výše.

2.3.4 Požadavky na fiskální pravidla

Fiskálním cílem by mohla být výdajová pravidla, která však sama o sobě nezaručí stabilní veřejné finance. Vhodným výběrem by však mohlo být zacílení na deficit nebo veřejný dluh a zároveň na výši veřejných výdajů (Jílek, 2008). Také mohou být pravidla stanovovaná pro výpůjčky (např. omezení výpůjček od centrální banky) nebo pravidla pro rezervy (např. výše rezerv mimorozpočtových fondů). V případě stanovení fiskálního pravidla pro stranu příjmů může být důvodem udržování stabilní výše daňového zatížení. Vzniklá fiskální pravidla bývají zpravidla legislativně upravena v zákonech, případně v ústavě, a nebo jsou součástí mezinárodních smluv (Žďárek, 2007). Důležitá je také doba, na kterou se fiskální pravidlo vztahuje. Může se vztahovat na aktuální rok a nebo se řídit podle hospodářského cyklu. Pravidla by měla být důvěryhodná, ale i pružná, čehož by mělo být dosaženo jejich srozumitelností a sankcionovatelností. Měla by obsahovat i tzv. únikové klauzule, které by právě podpořily pružnost politiky. Další hledisko pro tvorbu fiskálního pravidla je prostředí ekonomiky státu, tzn. např. otevřenost ekonomiky, velikost veřejného sektoru, účinnost fiskální politiky aj. Nejčastěji se fiskálními pravidly stává maximální výše

¹⁰ Riziková premie představuje očekávanou výnosnost tržního portfolia s ohledem na jeho riziko, oproti očekávané výnosnosti a riziku bezrizikových aktiv, tedy státních dluhopisů.

deficitu rozpočtu, omezení možností získání peněz na finančních trzích a výdajové stropy (Jílek, 2008).

Jaké předpoklady by měla mít **optimální fiskální pravidla** definuje Jílek (2008), podle autorů Joumarda, Kongsruda (2003) následovně:

- **přiměřenost** konečnému cíli, tzn. při snaze o zmírnění veřejných výdajů stanovení jejich stropu, opačně při snaze o dosažení fiskální konsolidace stanovení limitu dluhu,
- **konzistentnost** s dalšími politickými cíli – rozpory mohou oslabit účinnost fiskálních pravidel,
- **jasná vymezenost**, tzn. přesná definice fiskálních pravidel, příp. únikové klauzule,
- **transparentnost**, tzn. přesné určení pravomocí a zajištění dostupnosti a kvality údajů,
- **jednoduchost**, tzn. srozumitelnost, díky níž se dosáhne podpory širší veřejnosti,
- **flexibilita**, díky níž pravidla dokáží snáze reagovat na neočekávané události,
- **vynutitelnost**, tzn. zavedení sankcí za nedodržení (pokuty, nefinanční sankce).

Ve skutečnosti žádné z fiskálních pravidel nesplňuje všechny předpoklady, jak uvádí Žďárek (2007), protože některé z nich jsou si ve vzájemném protikladu (např. flexibilita a jednoduchost). Tudíž se vždy musí dosáhnout určitého kompromisu. Je potřeba také zajistit ex post kontrolu dodržování pravidla, tzn. na konci rozpočtového roku a nejen na počátku roku. Nesmí existovat možnost vyhnout se plnění pravidla.

2.3.5 Pravidla vyrovnaného rozpočtu

Nejznámějším fiskálním pravidlem je bezesporu **pravidlo vyrovnaného rozpočtu**. V 80. a 90. letech minulého století se však zájem přesunul z vyrovnanosti k udržitelnosti. Udržitelnost je s vyrovnaností úzce spjata. Lze rozlišit tři základní druhy pravidel vyrovnaného rozpočtu, kterými jsou **zlaté pravidlo, strukturálně vyrovnaný rozpočet a vyrovnané primární saldo** (Jílek, 2008). Tato pravidla jsou v následujících odstavcích přiblížena.

O zlatém pravidle byla již zmínka na začátku této kapitoly, v historických souvislostech. Nejprísnější varianta tohoto pravidla má požadavek vyrovnanosti celkového rozpočtu. Jiný pohled rozděluje rozpočet na běžnou a kapitálovou část, přičemž vyrovnanost je požadována u běžného rozpočtu. Toto pravidlo má pozitivní vliv na dlouhodobou udržitelnost stabilních územních rozpočtů. Nemusí být však účinné v případech, kdy státy potřebují vytvářet přebytky rozpočtu k financování části veřejných investic. Nemělo by také docházet k vládním půjčkám na financování investic, pokud není zajištěna jejich návratnost.

Pokud je celkové saldo rozpočtu očištěno o saldo cyklické, zbývá saldo strukturální. Vzniká pokud ekonomika pracuje na úrovni potenciálního produktu a při dosažení plné zaměstnanosti. Při definování strukturálního deficitu ale vzniká problém se samotnou definicí potenciálního produktu a s určením jak vzniklá mezera v produktu ovlivňuje rozpočet. Se špatným odhadem může dojít k tomu, že bude tolerován příliš vysoký deficit. Kritici strukturálního salda poukazují na to, že ačkoliv se jedná o indikátor diskrečních opatření, obsahuje úroky z veřejného dluhu minulých let, které vláda nemůže přímo ovlivnit.

Primární saldo se snaží měřit saldo rozpočtu, které je následkem diskrečních vládních opatření. Za tím účelem se obvykle z příjmů a výdajů vyloučí úroky z veřejného dluhu. Výzkumy udržitelnosti veřejných financí, které pracují s primárním saldem, se snaží dospět ke konkrétním kritériím, podle nichž by se dalo rozhodnout, zda je daný deficit nadměrný či nikoliv (Jílek, 2008).

2.3.6 Cíle fiskálních pravidel

Každá země, ať už unitární stát nebo federace, má nastavena odlišná fiskální pravidla. Patří mezi ně, jak uvádí *Jílek (2008, s. 377)* např.:

- stanovení limitu zadlužení decentralizovaných úrovní vlády (Maďarsko),
- určení specifických důvodů, kdy si může decentralizovaná vláda půjčovat (Německo),
- omezení celkového rozpočtového deficitu (Rakousko, Španělsko),
- omezení deficitu běžného rozpočtu (Norsko),
- stanovení ukazatelů dluhové služby (Španělsko, Japonsko, Brazílie),
- omezení výše výdajů (Belgie, Německo).

Fiskální pravidla sledují **tři základní cíle**, jak uvádí *Jílek (2008)*. Prvním je dlouhodobá **fiskální udržitelnost**, protože při rozmáhajících se decentralizačních trendech je většinou rozsah decentralizace výdajů vyšší než decentralizace příjmů. Jedním z důvodů udržitelnosti může být potřeba fiskální konsolidace na úrovni celku, jedná se např. o Pakt stability a růstu a Maastrichtskou dohodu v Evropské unii. Druhým cílem je celková **efektivnost veřejného sektoru**, která je dána rovností mezních užitků veřejných výdajů a mezního daňového břemene. Fiskální pravidla jsou v tomto cíli zaváděna, jelikož mohou vznikat obavy, že na celkovou velikost veřejného sektoru bude mít decentralizace negativní vliv. Třetí cíl, který může zavedení fiskálních pravidel sledovat je **alokační efektivnost veřejných výdajů**.¹¹ Což znamená, že k efektivnosti dochází tehdy, pokud jsou decentralizované výdaje hrazeny z místních zdrojů, namísto centralizovaně.

„Dobře zpracovaná fiskální pravidla jsou prostředkem k realizaci přínosů z decentralizace z hlediska efektivnosti, při současném respektování cílů dlouhodobě udržitelného financování. Pomáhají politikům odolávat pokušení nedodržovat předchozí fiskální závazky a usnadňují fiskální konsolidaci v případě fiskální nerovnováhy,“ jak uvádí *Jílek (2008, s. 379)*.

¹¹ V této souvislosti je vhodné zmínit princip subsidiarity, podle kterého by rozhodovací pravomoc měla být svěřena nejnižší možné úrovni správy (nejblíže občanům), jelikož ta disponuje odpovídajícími informacemi nezbytnými pro rozhodování. Uplatnění tohoto principu vede k úspoře přenosu informací a také snižuje riziko zkreslení informací (viz Matoušková, 2002). V Evropské unii je tento princip obsažen v Maastrichtské smlouvě. Říká, že Unie nepřijme opatření (s výjimkou oblastí spadajících do její výlučné pravomoci), pokud je efektivnější učinit toto opatření na národní, regionální nebo lokální úrovni (viz http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term_166_cs.htm).

2.4 Shrnutí kapitoly

Fiskální politika je významnou součástí hospodářské politiky státu. Ke svému fungování využívá veřejné finance, zejména státní rozpočet. Původně sloužila fiskální politika ke shromažďování financí na výdaje královského dvora nebo na válečné účely. Do 30. let minulého století se státním rozpočtům nepřikládal velký význam, což se ale změnilo v době tzv. Velké deprese, kdy selhala samoregulační schopnost trhu a bylo třeba povzbudit agregátní poptávku. Jako řešení bylo zvoleno deficitní financování. Obrat přišel v 70. letech, v souvislosti s tzv. ropnými šoky. Státy byly zadlužené a rostla nezaměstnanost. Nový přístup k fiskální politice preferoval vyrovnané rozpočty a využívání vestavěných stabilizátorů. V 90. letech dostává fiskální politika úplně jiný význam v souvislosti se vznikem Hospodářské a měnové unie.

Nástroji, které má fiskální politika k dispozici, jsou diskreční opatření, mezi které lze zařadit změnu vládních výdajů nebo změnu daňových sazeb. Dalším nástrojem jsou vestavěné stabilizátory, mezi které patří mandatorní výdaje, progresivní daně z příjmu a transferové platby. Existují dva typy fiskální politiky – expanzivní a restriktivní.

Fiskální nerovnováha se v krátkodobém horizontu vyznačuje rozpočtovým deficitem, který se skládá ze dvou složek, a to strukturálního a cyklického deficitu. V dlouhodobém horizontu se fiskální nerovnováha projevuje ve formě veřejného dluhu. Ten má podobu obligací, veřejně obchodovatelných na domácím i zahraničním trhu.

Fiskální pravidlo může být jakékoliv ex ante omezení rozpočtu. Optimální fiskální pravidlo by mělo splňovat podmínku přiměřenosti, konzistentnosti, jasné vymezenosti, transparentnosti, jednoduchosti, flexibility a vynutitelnosti. Nejznámějším pravidlem je pravidlo vyrovnaného rozpočtu. Základními cíli fiskálního pravidla jsou dlouhodobá fiskální udržitelnost, celková efektivnost veřejného sektoru a alokační efektivnost veřejných výdajů.

3 Omezení fiskální politiky v EU – Pakt stability a růstu

Náplní této kapitoly bude přiblížit funkci fiskální politiky v Unii a zejména existenci fiskálního pravidla nazvaného Pakt stability a růstu. V úvodu je nastíněn vznik Hospodářské a měnové unie, jenž byl příčinou koordinace hospodářské, potažmo fiskální politiky v EU. Následně je objasněn pojem fiskální politiky v měnové unii a to s přístupy pro a proti. Stěžejní část této kapitoly tvoří Pakt stability a růstu, jehož vznik a vývoj je zde podrobně popsán. Uplatňování tohoto fiskálního pravidla je demonstrováno na příkladu konkrétních zemí, které se proti němu provinily a dále je též zahrnuta jeho reforma. V závěru kapitoly je zmíněn prostřednictvím nejdůležitějších událostí fiskální vývoj Unie v současné době a změny zavedené Lisabonskou smlouvou.

3.1 Hospodářská a měnová unie

Vytvoření **hospodářské a měnové unie** (HMU) patřilo k předním cílům integračního procesu v rámci systému Evropských společenství, i když v počátcích fungování integračních společenství se ještě jednalo o cíl vzdálený. Členské státy Evropského hospodářského společenství (EHS) měly, podle tehdejší zakladatelské smlouvy, prováděním své autonomní hospodářské politiky sledovat určité společné cíle, které souvisely s harmonickým hospodářským vývojem, jeho udržitelností a cenovou stabilitou. Pro hospodářskou unii je příznačné, že její členské země nejen, že sledují společné cíle, ale významně koordinují i nástroje k jejich dosažení. Existuje zde vysoký stupeň synergie i mimoekonomických cílů a zájmů (*Jakš, 1998*).

Myšlenka HMU byla jako nový cíl integračního procesu prezentována po nástupu J. Delorse do funkce předsedy Evropské komise v roce 1985, a to v den jeho úvodního projevu v Evropském parlamentu. Delors tehdy označil společnou měnu za „nepostradatelný“ krok, který je svázán nejenom s ekonomickou integrací, ale i s budováním politické unie. Po té byla tato myšlenka zmíněna jako priorita Společenství v textu **Jednotného evropského aktu** (JEA). Evropská rada požádala expertní výbor J. Delorse o návrh konkrétního modelu HMU. Tento výbor vypracoval třístupňový plán vytvoření HMU, který Evropská rada

projednala v Madridu 26. – 27. června 1989 a rozhodla zahájit první etapu tvorby HMU od 1. července 1990 (*Fiala, Pitrová, 2003*).

V prvním období realizace HMU bylo záměrem koordinovat hospodářské a měnové politiky členských států s cílem dosáhnout konvergence ekonomických a hospodářsko-politických trendů, které se soustřeďují na cíle preferující cenovou stabilitu. HMU byla v tomto období zakotvena do unijního práva, konkrétně do I. pilíře. Stalo se tak v roce 1992 v **Maastrichtu**, podpisem Smlouvy o EU a novely Smlouvy o založení Evropského společenství. V tomto období, tzn. v letech 1990 – 1993 došlo, i když s určitými výjimkami, k dovršení procesu tvorby volného pohybu kapitálu v Unii, který rovněž přispěl ke sblížení ekonomického prostředí EU. Došlo také k zahájení tvorby tzv. konvergenčních programů¹², ve kterých se státy zavázaly provádět taková hospodářská opatření, která by jim umožnila splnit tzv. maastrichtská konvergenční kritéria, nutná k přijetí jednotné měny (*Jakš, 1998*). Mezi tato kritéria, podle *čl. 104 a čl. 121 SES, Protokolu o postupu při nadměrném schodku a Protokolu o kritériích konvergence*, patří:

- **kritérium cenové stability**, což znamená, že členský stát musí vykazovat dlouhodobě udržitelnou cenovou stabilitu a průměrnou míru inflace měřenou během jednoho roku před šetřením, která nesmí překročit o více než 1,5 procentního bodu míru inflace nejvýše tří členských států, které v oblasti cenové stability dosáhly nejlepších výsledků,
- **kritérium dlouhodobých úrokových sazeb**, což znamená, že v průběhu jednoho roku před šetřením nesmí průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba členského státu překročit, o více než 2 procentní body, úrokovou sazbu tří členských států, které dosáhly v oblasti cenové stability nejlepších výsledků,
- **kritérium dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí**, což znamená, že poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu (HDP) v tržních cenách nesmí překročit 3 % a poměr veřejného vládního dluhu v tržních cenách k HPD nesmí překročit 60 % (Příloha č. 1),

¹² Jsou dokumenty, jenž vypracovávají země, které zatím nepřijaly euro. Dokumenty se vyhotovují každoročně a jsou předkládány Evropské komisi. Zpracovávají se za účelem zdokumentování dodržování pravidel Paktu stability a růstu (bude vysvětleno dále v textu) v rámci mnohostranného dohledu ve fiskální oblasti. Mají stanovenou strukturu a objasňují fiskální strategii států. Smyslem je doložit, že fiskální strategie země umožňuje plnění maastrichtských konvergenčních kritérií jako předpokladu pro přijetí jednotné měny euro (viz http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/xsl/vyklad_slovník.html?PG=K).

- **kritérium stability měnového kurzu a účasti v mechanismu směnných kurzů ERM**, což znamená, že členský stát musí dodržovat flukтуаční rozpětí, která jsou stanovena mechanismem směnných kurzů Evropského měnového systému, bez značného napětí během alespoň dvou posledních let před šetřením. Zejména v tomto období nesmí devalvovat dvoustranný střední kurz domácí měny vůči měně kteréhokoli jiného členského státu.

Po skončení prvního období realizace HMU následovala od roku 1994 do roku 1998 druhá fáze tvorby HMU, jak uvádí *Jakš (1998)*. Jednalo se o etapu nejdramatičtější, a to jak z hlediska technického, koncepčního, tak i politicko-akceptačního. Byla přechodnou etapou mezi první a třetí fází vzniku HMU. Měla připravit právní, institucionální a ekonomické předpoklady pro zavedení jednotné měny. Došlo k založení **Evropského měnového institutu (EMI)**¹³ a bylo rozhodnuto, které země mohou přijmout společnou měnu.

Třetí etapa byla již započatím fungování měnové unie. Jak uvádí *Fiala, Pitrová (2003)*, byla zahájena v roce 1999 a hned na jejím počátku došlo k nahrazení EMI **Evropským systémem centrálních bank**, složeným z Evropské centrální banky (ECB) a centrálních bank členských států. Jeho úkolem bylo především definovat a provádět měnovou politiku Unie. V této fázi již měl být uskutečněn přechod na společnou měnu, což se také stalo. Společnou měnou euro se začalo platit ve 12 členských zemích¹⁴ Evropské unie, nejdříve formou bezhotovostního platebního styku a od roku 2002 už i formou hotovostních operací.

¹³ Jeho úkolem bylo sledování EMS, koordinace měnových politik členských států, podpora spolupráce národních centrálních bank, podpora a asistence při širším využívání ECU včetně technické přípravy emise budoucích bankovek, monitorování procesu příprav členských států na vstup do třetí fáze. Byl řízen radou složenou z guvernérů centrálních bank (Fiala, Pitrová. 2003).

¹⁴ Z tehdejších 15 členských států 3 odmítly přijetí eura, jako společné měny. Rozhodly se tak v rámci protokolů, které byly přiřčeny ke SES (Velká Británie, Dánsko) nebo z důvodu nesplnění konvergenčních kritérií (Švédsko).

3.2 Koordinace hospodářské politiky v EU

Maastrichtská smlouva znamenala pro Evropskou unii velký posun kupředu, jelikož dala vzniknout HMU. Vytvoření HMU zahrnovalo neodvolatelné stanovení měnových kurzů a provádění jednotné měnové a devizové politiky, s cílem udržení cenové stability (Urban, 2007). Ve zmíněné smlouvě byl zkoncipován obecný rámec koordinace hospodářské politiky členských států, který podle čl. 3a SES předpokládá: „...zavedení hospodářské politiky, která je založena na úzké koordinaci hospodářských politik členských států na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů a která je prováděna v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží.“ Dále také předpokládá dodržování zásad stability cen, zdravých veřejných financí, měnových podmínek a trvale udržitelné platební bilance. Dle čl. 103 SES: „Členské státy považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady...“

Jak uvádí Urban (2007), k větší koordinaci hospodářské politiky došlo v souvislosti s novou situací, která vznikla v zemích, jenž se na přechod k jednotné měně připravovaly, nebo ji už přijaly. Země participující na HMU jsou více provázány v měnové a finanční sféře. Zvláštnost však spočívá v tom, že zatímco je v měnové unii prováděna měnová politika centralizovaně, Evropskou centrální bankou, u fiskální politiky je situace opačná, jelikož ji realizují členské státy decentralizovaně. Státy kontrolují objem svých rozpočtových výdajů a příjmů a často se snaží daňovou politikou ovlivňovat agregátní poptávku a velikost HDP. Určitá míra rozpočtové disciplíny členských států je nutná, jestliže si má ECB zajistit a udržet důvěryhodnost a má být zamezeno možnosti, že by vlády členských zemí čerpaly úvěry od ECB nebo svých národních centrálních bank. ECB může provádět měnovou politiku efektivněji ve stabilních fiskálních podmínkách, tudíž je žádoucí, zasadit fiskální politiku do dlouhodobého rámce.

Po přijetí Maastrichtské smlouvy začala koordinace hospodářských politik formálně spočívat na dvou základních právních nástrojích, vycházejících z čl. 99 a čl. 125 SES, a to na **Hlavních směrech pro hospodářskou politiku** (Broad Economic Policy Guidelines – BEPG) a Směrech pro zaměstnanost (Employment Guidelines – EG). Pro účely této práce je blíže vysvětleno jen BEPG.

Hlavní směry pro hospodářskou politiku jsou ústředním nástrojem koordinace jednotlivých hospodářských politik v Unii, jak uvádí *Hobza (2009)*. Stanovují priority hospodářské politiky EU jako celku, ale i pro jednotlivé členské země. Představují i základní, třebaže nepřiliš operativní, měřítko pro hodnocení pokroku v rámci procesu mnohostranného dohledu. BEPG byly přijímány od roku 1993 a do roku 2002 byla každoročně schvalována jejich aktualizovaná verze. Po roce 2002 však došlo ke vzniku sjednoceného tříletého koordinačního cyklu. BEPG jsou nezávazné a právně nevynutitelné, ale existuje možnost, kdy Rada může podat členskému státu, jehož hospodářské politiky nejsou v souladu s BEPG, doporučení.

3.3 Fiskální politika v měnové unii (eurozóně)

Fiskální a měnová politika mezi sebou mají určité vazby, mohou se vzájemně doplňovat, své působení navzájem redukovat nebo být v postavení dominantní politiky a politiky podřízené. Je důležité vhodně sladit působení obou politik v hospodářství, zvláště pak v případech, kdy je každá ze zmíněných politik ovládaná vzájemně nezávislými institucemi (*Prušvic, 2007*).

Fiskální politika je v prostředí měnové unie významným nástrojem při řešení externích šoků, které společná měnová politika není schopna účinně řešit (*Ždárek, 2007*). Pokud by byly, podle **teorie optimálních měnových oblastí**, státní rozpočty členských zemí centralizovány na úroveň EU, tak by země zasažené negativním asymetrickým šokem¹⁵ mohly využít automatických transferů a tím by omezily sociální náklady měnové unie. V EU ale existují decentralizované rozpočty, tudíž by národní fiskální politiky měly, v případě zasažení negativním asymetrickým šokem, reagovat pružně. Což znamená, že by měly mít možnost zvýšení rozpočtového deficitu prostřednictvím vestavěných stabilizátorů. Schopnost pružné reakce na šoky však u států vyžaduje určitý stupeň nezávislosti při rozhodování.

Státy eurozóny přišly o možnost využívat vlastní měnovou politiku a měnový kurz. Neexistuje ani centralizovaný rozpočet, tudíž zůstala fiskální politika jediným nástrojem,

¹⁵Označuje se jím taková událost, která postihuje určitou národní ekonomiku nebo vyvolává v různých ekonomikách rozdílné dopady, zejména na hospodářský růst a zaměstnanost (viz http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/xsl/vyklad_slovník.html?PG=A).

který může zmírnit následky negativních asymetrických šoků (*Lacina, 2007*). Nicméně tato politika musí být dle *Šreina (2002)* koordinována, a to z několika důvodů.

Prvním důvodem je to, že vlády členských států měnové unie necítí přímou odpovědnost za stabilitu společné měny, tudíž mají větší sklon k rozpočtovým deficitům. Ty s sebou ale přinášejí nárůst veřejného zadlužení, což se projevuje tzv. **spillover efektem**¹⁶, jak pro budoucí generace, tak pro ostatní státy měnové unie.

Druhý důvod je, že objem emise obligací ke krytí rozpočtového deficitu je zpravidla větší než objem emise obligací podnikatelských subjektů, což s sebou při jejich odkupu přináší přesun kapitálu do zemí s vysokým deficitem, na úkor zemí rozpočtově disciplinovaných. Vlády mohou navíc nabídnout větší výnosy, disponují zpravidla větším ratingem než soukromé subjekty.

Dalším důvodem je relativně velký rozsah státních obligací, který s sebou může přinést růst úrokových sazeb pro celou měnovou unii. Tyto sazby pak mají negativní dopad na investice a dlouhodobý ekonomický růst.

Jiní autoři (*Baldwin, Wyplosz, 2008*) však mají argumenty proti koordinaci fiskální politiky. Představují je heterogenita a asymetrické informace. Makroekonomická různorodost je následkem existence asymetrických šoků. Pokud by existovala kromě společné měnové politiky i společná fiskální politika, země by již neměly k dispozici žádný proticyklický makroekonomický nástroj. Heterogenita může být také následkem odlišných názorů na účinnost makroekonomických nástrojů, ale také následkem politických postupů v národních státech.

Asymetrické informace souvisejí zejména s vnímáním fiskální politiky a politických dopadů. Volební výsledky jsou důležité pro každou vládu a fiskální politika v nich hraje také podstatnou roli. Nicméně porozumět detailně národním politikám ostatních států je pro vládu jedné země složité a časově náročné.

¹⁶ Jedná se o efekt přelévání (externalitu). Spočívá v tom, že opatření ve fiskální politice přijaté jedním státem může pomoci nebo poškodit jiný stát (*Baldwin, Wyplosz, 2008*).

Ať už existují argumenty pro nebo proti koordinaci fiskální politiky v měnové unii, faktem je, že cílem fiskální politiky jsou zdravé veřejné finance. O tento cíl by se měly snažit všechny země EU a shodly se na tom, že by se zdravé veřejné finance měly udržovat nejen před vstupem do eurozóny, ale i po přijetí společné měny. Nástrojem k dosažení stanoveného cíle se mělo stát fiskální pravidlo, tzv. Pakt stability a růstu, o kterém bude pojednáno v následující podkapitole.

3.4 Vznik Paktu stability a růstu

V polovině devadesátých let minulého století se na půdě tehdejšího Společenství začalo hovořit o tom, jak udržet fiskální disciplínu v členských státech. Maastrichtská smlouva zavedla konvergenční kritéria, jejichž splněním byl podmíněn vstup státu do měnové unie. Poté, co se ale země zapojila do měnové unie, nemohla již nijak ovlivňovat měnová konvergenční kritéria, jelikož už byla podřízena společné měnové politice, o níž se rozhodovalo na úrovni EU. Dodržování fiskálních konvergenčních kritérií však stále záleželo na národních státech a vzhledem k výše zmíněným problémům, které s sebou volný prostor pro uplatňování fiskální politiky v měnové unii přináší, bylo nutné dodržování fiskální disciplíny podmínit vznikem určitého fiskálního pravidla, za jehož nedodržování by byl stát vystaven sankcím (Sychra, 2009).

S konkrétním návrhem fiskálního pravidla, nazvaným Pakt stability, přišlo Německo, konkrétně ho v roce 1995 přednesl německý ministr financí **Theo Waigel**. Německá marka měla v té době v Evropě silnou pozici a Němci trpěli určitými obavami ze stability budoucí společné měny, proto přišli s návrhem, jehož obsahem bylo dle Šreina (2002, s. 304):

- *tempa růstu veřejných výdajů musejí být ve střednědobém horizontu nižší nežli tempa růstu HDP,*
- *hranice 3% rozpočtového schodku se nesmí překročit ani v hospodářsky nepříznivých obdobích (proto ve střednědobém horizontu platí pro schodek hranice ve výši 1% HDP),*

- *sankce za překročení limitu nastupují automaticky („Viník“ složit neúročenou kauci ve výši 0,25 % HDP za každé načaté 1 % nadměrného schodku. Pokud nadměrný schodek trvá po dva roky, mění se kauce v pokutu.),*
- *vytvoření stabilizační rady z členů EMU, která bude projednávat realizaci tohoto paktu,*
- *Pakt je uzavírán mezi členy EMU, není součástí legislativy ES a nesouvisí se smlouvou o založení ES.*

Německý návrh fiskálního pravidla byl daleko přísnější než původní čl. 104 SES, což se zejména u Francie nesetkalo s přílišnou podporou. Francie se, stejně jako Itálie a ostatní státy Středomoří, zpočátku bránila zpřísnění rozpočtových pravidel. Bylo to způsobeno především růstem nezaměstnanosti v zemi. Snahou francouzské vlády bylo zabránit ztížení pravidel a naopak vyzdvihnout jiné aspekty paktu, zejména důraz na hospodářský růst. Což také později souviselo s konečným názvem fiskálního pravidla.

Jednání o konečné podobě paktu začala probíhat od roku 1996. Podílel se na nich Měnový výbor¹⁷, kde se dosahovalo kompromisů na expertní úrovni, a také Rada ECOFIN, která o výstupech Měnového výboru jednala a potvrzovala je. Po dlouhých jednáních, kde největší problém představovaly sankce za porušování rozpočtových pravidel, byla **na summitu v Dublinu** (13. – 14. prosinec 1996) oznámena politická dohoda o většině základních principů a poprvé byl uplatněn název Pakt stability a růstu (PSR). Tato podoba paktu se totiž měla zaměřit jak na udržení rozpočtové stability, tak podporu dosažení hospodářského růstu (viz Příloha č. 2). Oficiálně byl **Pakt stability a růstu přijat na zasedání Evropské rady v Amsterdamu v červnu 1997**. Německo v něm dosáhlo svého v posílení fiskálních ustanovení smlouvy, došlo ke zvýšení pravděpodobnosti uplatnění sankcí a zkrácení časové lhůty pro jejich aplikaci, byly jasně formulovány podmínky recese. Naopak Francie dosáhla svého v tom, že sankce nebyly uplatňovány automaticky a získala také jistý politický manévrovací prostor vytvořením tzv. **Euroskupiny**¹⁸ (Sychra, 2009).

¹⁷ Po vzniku HMU nahrazen Hospodářským a finančním výborem (Sychra, 2009).

¹⁸ Euroskupina je neformální orgán, v jehož rámci se setkávají ministři financí zemí eurozóny. Cílem těchto setkání je zajištění lepší koordinace hospodářských politik, kontrola rozpočtových a finančních politik zemí eurozóny a reprezentace eura na mezinárodním měnovém fóru (viz http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_7/index_cs.htm).

3.4.4 Legislativní úprava PSR

Pakt stability a růstu je formálně tvořen nikoliv jediným dokumentem, ale třemi akty. Konkrétně se jedná o rezoluci Evropské rady (politická funkce) a dvě nařízení Rady (preventivní a sankční funkce), jenž upřesňují a provádí primární právní základ fiskální disciplíny zakotvený v čl. 99 a čl. 104 SES. Jak uvádí *Lacina (2007, s. 396)*:

- Rezoluce Evropské rady o Paktu stability a růstu, Amsterdam, 17. června 1997 (97/C 236/01),
- Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik,
- Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.

3.4.5 Mechanismus fungování PSR

Základním prvkem, který Pakt stability a růstu měl přinést, bylo zajištění dodržování fiskálních konvergenčních kritérií i po vstupu země do měnové unie. Rozpočtový deficit smí překročit tříprocentní hranici jen v dočasném nebo výjimečném případě a to pouze tehdy, pokud se jeho poměr k HDP soustavně snižuje. U veřejného dluhu je to obdobné, v případě překročení, by se měl jeho poměr k HDP alespoň uspokojivým tempem vracet k doporučené hodnotě.

Dalším bodem je, že se vlády členských zemí musí ve střednědobém horizontu snažit o tvorbu a udržení téměř vyrovnaného, příp. přebytkového státního rozpočtu, díky kterému se mohou vyvarovat vzniku nadměrného schodku a mohou lépe čelit cyklickým výkyvům.

Členské země, které přijmou euro, mají povinnost zpracovávat a předkládat Radě a Komisi tzv. **stabilizační programy**¹⁹. Země, které ještě nepřijaly společnou měnu, mají

¹⁹ Stabilizační i konvergenční programy umožňují mnohostranný dohled nad rozpočtovým hospodařením členských států. Jsou vypracovávány každoročně a jejich obsahem jsou cíle fiskální politiky daného státu a dále přijatá a připravovaná opatření fiskální politiky daného státu (*Urban, 2007, s. 208*).

povinnost vypracovat a předkládat tzv. **konvergenční programy**. Komise a Rada kontroluje, zda rozpočtová politika státu koresponduje s předloženým programem. V souvislosti s ním ještě státy vypracovávají dvakrát ročně zprávu. Komise spolu s Hospodářským a finančním výborem pak hodnotí rozpočtovou politiku daného státu a v případě rozporů s Paktem stability a růstu, podá Radě doporučení. Rada následně podá doporučení ve formě včasného varování příslušnému státu (*Urban, 2007*).

Jestliže z důvodu toho, že stát nevzal na vědomí varování Rady a deficit rozpočtu překročil 3 % HDP, se dále postupuje podle **procedury nadměrného schodku** (*Urban, 2007*). Jak je uvedeno v *Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (odd. 2, odd. 4)*, Komise vypracuje zprávu o překročení rozpočtové disciplíny, vyzve Hospodářský a finanční výbor, aby vyjádřil své stanovisko a poté může Komise usoudit, že vznikl nadměrný schodek a předloží stanovisko a doporučení Radě. Rada do tří měsíců od oznámení Komise rozhodne o existenci nadměrného schodku. Pokud rozhodne, že nadměrný schodek existuje, podá doporučení příslušnému členskému státu. Tomu od této chvíle začíná běžet čtyřměsíční lhůta, ve které je nucen přijmout příslušná opatření, odstranění nadměrného schodku by mělo být ukončeno následující rok po jeho zjištění. Po uplynutí čtyřměsíční lhůty, ve které nedošlo k nápravným opatřením, smí Rada své doporučení zveřejnit a do jednoho měsíce požadovat nápravu. Jak uvádí *Sychra (2009)*: „Jestliže nereagoval do dvou měsíců ani na tuto výzvu, mohla Rada rozhodnout o uvalení sankcí uvedených ve Smlouvě o ES (čl. 104c, odst. 11). Rozhodnutí o uplatnění sankcí se v případě, že stát neprováděl navrhovaná opatření, realizovalo celkově do deseti měsíců od oznámení výše skutečného a plánovaného deficitu veřejných financí a výše veřejného zadlužení.“

Rada je oprávněna udělovat sankce v podobě neúročeného vkladu. Tento vklad se skládá z fixní složky ve výši 0,2 % HDP a z variabilní složky ve výši jedné desetiny rozdílu mezi schodkem vyjádřeným v procentech HDP za předchozí rok a referenční hodnotou 3 % HDP. Jednotlivý vklad ale nesmí překročit limit 0,5 % HDP. Následující roky Rada sleduje, zda stát plní příslušná opatření k odstranění nadměrného schodku, a pokud tomu tak není, může uvalené sankce zostřovat. Jestliže do dvou let od požadování vložení vkladu, nedojde k odstranění nadměrného schodku, mění se vklad na pokutu. Tato pokuta se pak rozdělí mezi členské státy, které nemají nadměrný schodek, a to v poměru k jejich podílu na jejich celkovém HDP (*Nařízení Rady (ES) č. 1467/97*).

3.4.6 Dodržování PSR

Zavedení fiskálního pravidla v podobě PSR v Unii bylo významným počinem. Pakt svou formou upravit původní články Smlouvy o ES dle Žďárka (2007, s. 173) především v oblastech:

- *specifikace původního termínu do podoby závazku udržovat rozpočet blízko nulového deficitu,*
- *zavedení systému „předběžného varování“ ECOFINem členským státům na základě monitorování a předkládání Stabilizačních programů,*
- *vymezení pravidel při porušení limitu deficitu a jejich možné zmírnění,*
- *určený postup při proceduře nadměrného deficitu, včetně práva Komise iniciovat jej.*

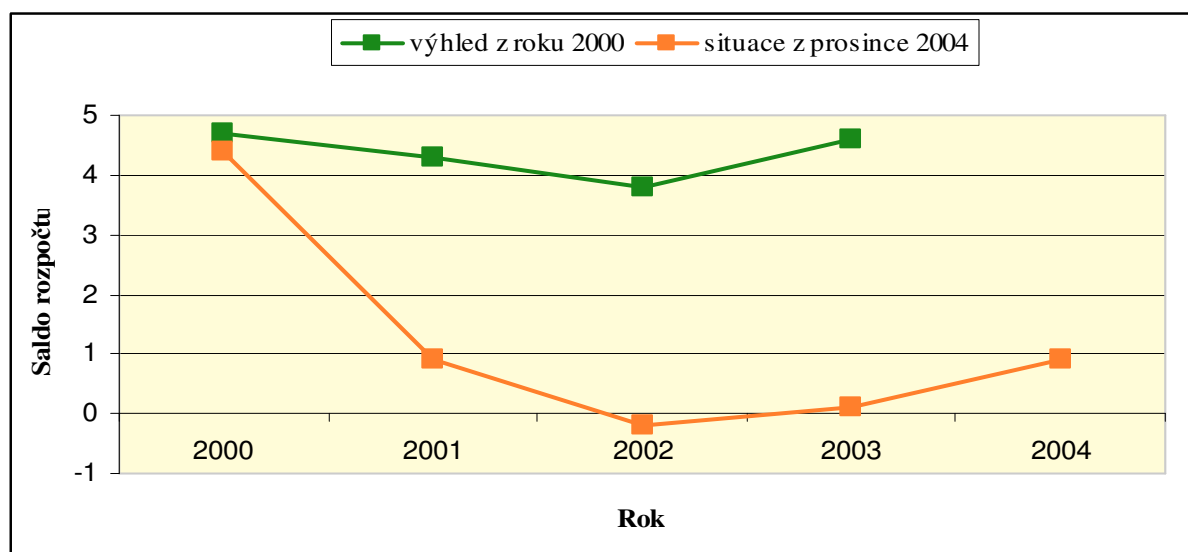
Pakt vstoupil v platnost 1. ledna 1999. Na začátku toho roku 11 zemí kvalifikovaných na přijetí společné měny, snížilo deficit svých veřejných rozpočtů pod hranici 3 % HDP. Míru veřejného zadlužení překročilo v té době šest z 11 zemí, konkrétně se jednalo o Belgie, Německo, Španělsko, Itálii, Nizozemí a Rakousko. Od roku 2002 však byly zaznamenány problémy s udržení rozpočtového deficitu. Téměř vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet vykazovala tehdy polovina členských států eurozóny, konkrétně Belgie, Lucembursko, Irsko, Nizozemí, Španělsko, Rakousko (Urban, 2007). Jak se vyvíjely deficity a veřejné dluhy v ostatních zemích eurozóny a jak se v jejich případě uplatnil PSR, je popsáno níže.

Irsko

„Lze říci, že první problém s rozpočtovými deficity přišel ze zcela jiné strany, nežli otcové Paktu čekali,“ jak píše Šrein (2003, s. 5). Rozpočet Irska za rok 2000 vykazoval přebytek ve výši 4,7 % HDP a jeho veřejný dluh byl Komisí označen za nízký. Ve stabilizačním programu Irska z roku 2000 byl předikován rozpočtový přebytek na rok 2001 ve výši 4,3 % HDP, tzn. pokračující velké přebytky v následujících letech a také pokles veřejného dluhu. V roce 2001 ve skutečnosti tvořil přebytek rozpočtu 1,7 % HDP, tudíž mnohem nižší než se předpokládalo. ECOFIN toto zaznamenal a reagoval včasným

varováním. Došel k názoru, že expanzivní fiskální politika nebyla přiměřená, jelikož byla procyklická v době růstu inflace (Baldwin, Wyplosz, 2008). A z tohoto důvodu nekonzistentní s Hlavními směry pro hospodářskou politiku (BEPG), které Irsko přijalo v roce 2000. Rada požádala o učinění dodatečných restriktivních opatření v průběhu roku 2001, s čímž ale irská vláda nesouhlasila. Jak uvádí Bezděk (2004, s. 6): „Irská vláda argumentovala, že epizoda vyšší inflace fakticky nesouvisí se stavem fiskální politiky, že se jedná pouze o koincidenci. Taktéž argumentovala, že zhoršení fiskální pozice oproti předchozím letům souvisí s placením příspěvků ze státního rozpočtu do národního penzijního fondu ve výši 1% HNP ročně (počínaje rokem 1999), což opticky prohlubuje fiskální deficit a veřejný dluh, ale fakticky ekonomice neškodí (neklesá národohospodářská míra úspor), či spíše naopak (činí to ekonomiku dlouhodobě odolnější vůči negativním fiskálním dopadům stárnutí populace. V neposlední řadě bylo argumentováno, že snížení fiskálního přebytku se využije primárně na posílení veřejných investičních výdajů (zejm. dopravní infrastruktura), což dlouhodobě zvýší tempo potenciálního ekonomického růstu Irska.“ V listopadu roku 2001 se Rada k případu Irska vrátila a uznala, že některá její doporučení byla irskou vládou akceptována a že dříve popsaná nekonzistence rozpočtové politiky s BEPG byla zčásti odstraněna (Bezděk, 2004). Následující Tabulka č. 3.1 srovnává rozpočtová salda a veřejný dluh podle Stabilizačních programů Irska z let 2000 a 2004.

Graf č. 3.1 Rozpočtová salda dle Stabilizačních programů z prosince 2000 a z prosince 2004 (% HDP)

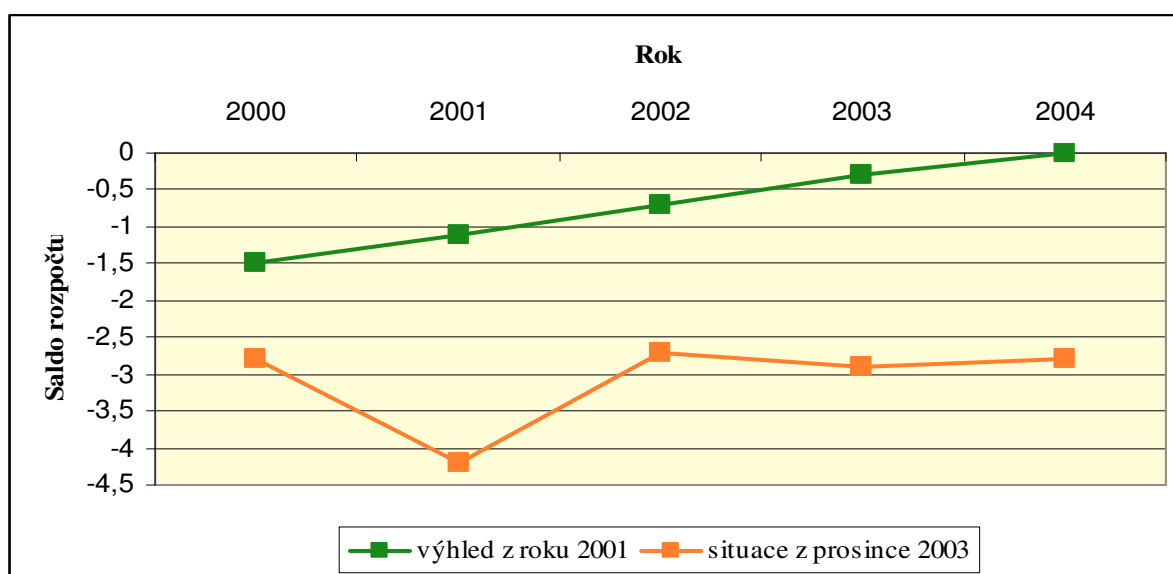


Zdroj: Stabilizační programy Irska, vlastní zpracování.

Portugalsko

Ve svém Stabilizačním programu pro rok 2001 vláda predikovala deficit ve výši 1,1 % HDP, po vyhodnocení na začátku roku 2002, se však deficit za rok 2001 vyšplhal až na 2,2 % HDP. Poté co Komise tuto skutečnost zjistila, navrhla vydání včasného varování, které ale ECOFIN nebral v úvahu (*Baldwin, Wyplosz, 2008*). Spokojil se s vládním prohlášením, že deficit za rok 2002 nepřekročí hranici 3 %, a do roku 2004 bude rozpočet téměř vyrovnaný. V polovině roku 2002 se revidovala data o deficitu z roku 2001 a zjistilo se, že činil 4,1 % HDP. Následovala procedura nadměrného schodku, v níž Rada požadovala po Portugalsku učinit nezbytná opatření do konce roku 2002 tak, aby byl nejpozději do konce roku 2003 nadměrný schodek odstraněn. Stalo se, že vláda udělala opatření ve formě zvýšení základní sazby DPH, vyhlášení daňové amnestie a dočasného zmrazení některých výdajů a podařilo se jí deficit rozpočtu do konce roku 2002 snížit na 2,8 % HDP (*Bezděk, 2004*). Rada rozhodla o zrušení existence nadměrného schodku 11. května 2004 (*Sychra, 2009*). Jak ukazuje Tabulka č. 3.2, rozpočtové deficity dosáhly o hodně horší úroveň, než předpovídal předchozí Stabilizační program z roku 2001. Navíc se při revizi portugalských veřejných financí v roce 2006 ukázalo, že mezi léty 2001 – 2006 došlo k manipulaci se statistickými daty (*Baldwin, Wyplosz, 2008*).

Graf č. 3.2 **Rozpočtová salda dle Stabilizačních programů z ledna 2001
a z prosince 2003 (% HDP)**

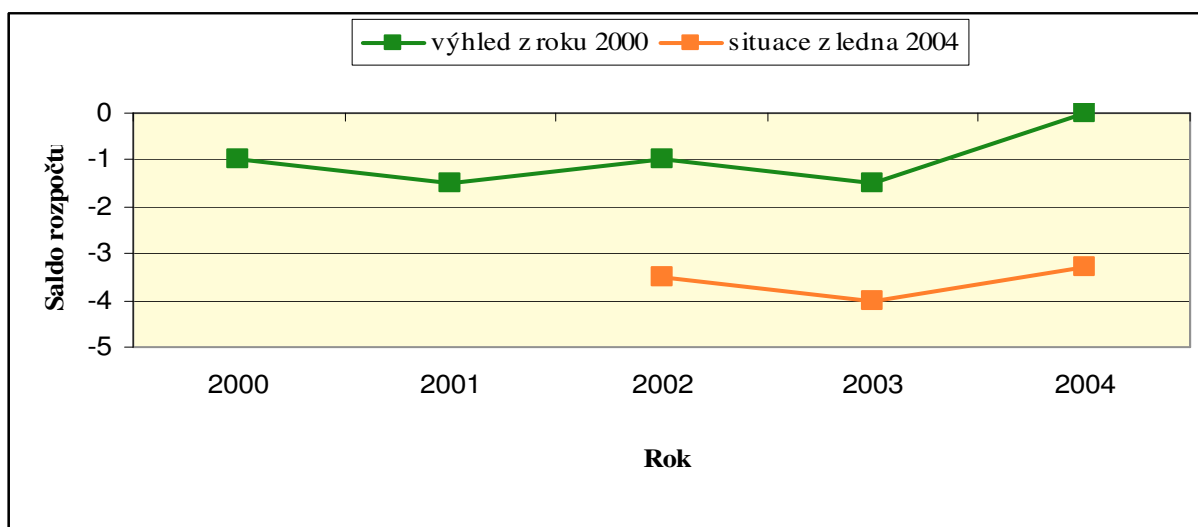


Zdroj: Stabilizační programy Portugalska, vlastní zpracování.

Německo

Německý Stabilizační program na konci roku 2000 predikoval deficit ve výši 1,5 % HDP na rok 2001, konečný údaj byl však 2,7 % HDP. ECOFIN opět nevydal včasné varování, i když to Komise doporučovala, a věřil německé vládě (*Baldwin, Wyplosz, 2008*). Ta se zavázala dodržet v roce 2002 hranice 3 % a do roku 2004 dosáhnout téměř vyrovnaného rozpočtu. Při aktualizaci stabilizačního programu v září 2002 předpovídala německá vláda deficit toho roku na 2,9 % HDP a v říjnu veřejně prohlásila, že za zmíněný rok tříprocentní hranici překročí. Komise pak zahájila proceduru nadměrného schodku. V lednu 2003 se potvrdil deficit ve výši 3,6 % HDP a Rada rozhodla o existenci nadměrného schodku. Doporučila Německu, aby přijalo nezbytná opatření a do konce roku 2004 schodek odstranila. V průběhu roku 2003 už bylo jasné, že Německo konvergenční kritérium do stanoveného termínu nesplní. Komise poté navrhla zveřejnění minulých doporučení a stanovení závazného termínu pro nápravu situace. Zároveň navrhla prodloužit termín pro odstranění nadměrného schodku o 1 rok, tzn. do konce roku 2005. Rada o těchto doporučeních hlasovala, ale bezúspěšně (*Bezdek, 2004*). Nakonec se sama (bez předchozího projednání Komise) rozhodla dočasně ukončit proceduru nadměrného schodku a navrhla vlastní postup ke snížení schodku, který se ale nijak zvlášť nelišil od doporučení, které předtím vyslovila Komise. Rada prohlásila, že Německo provedlo řadu strukturálních opatření, díky kterým dojde ke snižování deficitu už v roce 2003 a odstranění schodku do roku 2005. Toto rozhodnutí podpořila Belgie, Řecko, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko a Portugalsko. Proti se vyslovilo Nizozemí, Rakousko, Finsko a Španělsko (Německo hlasovat nemohlo). Takové rozhodnutí nezůstalo bez odezvy. Komise na to zareagovala žalobou adresovanou Evropskému soudnímu dvoru, o nepřijetí doporučení vydaných Komisí, a dále o přezkoumání procedurální stránky rozhodnutí Rady, především pozastavení procedury nadměrného schodku, ačkoliv nadměrný deficit v zemi dále existoval. První část žaloby soud označil za nepřijatelnou, jelikož podle Smlouvy o založení ES Rada „může“, ale nemusí přijmout doporučení Komise. V druhé části soud důvody Komise uznal (*Sychra, 2009*). Německo však za své deficity nebylo potrestáno. Veškeré okolnosti související s jeho případem vyústily v reformu Paktu stability a růstu, o níž bude pojednáno později.

Graf č. 3.3 **Rozpočtová salda dle Stabilizačních programů z října 2000
a z ledna 2004 (% HDP)**



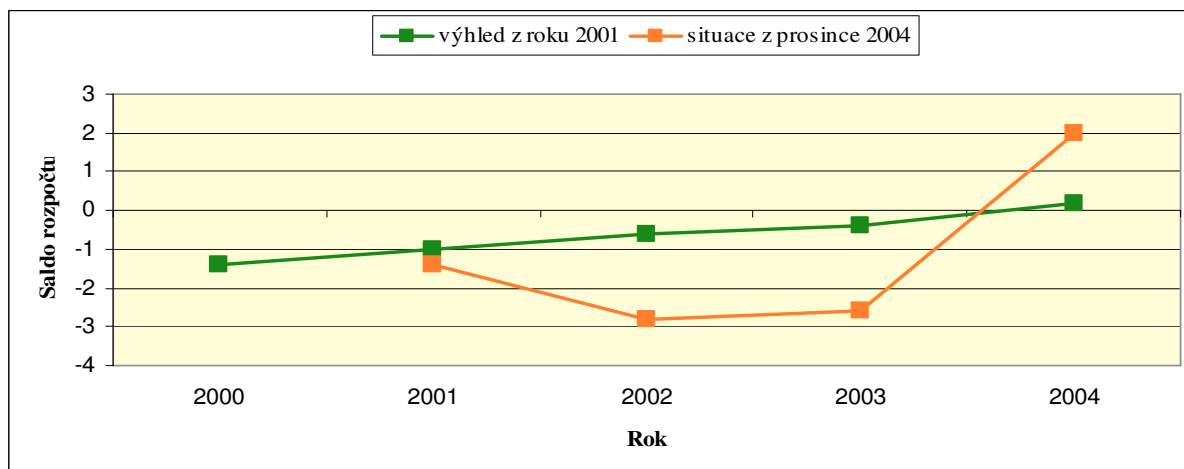
Pozn.: Časová řada není kompletní, jelikož údaje z daných materiálů nebyly k dispozici.

Zdroj: Stabilizační programy Německa, vlastní zpracování.

Francie

Na rok 2001 francouzská vláda predikovala deficit ve výši 1,4 % HDP, skutečně však dosáhl 2,7 % HDP. V následujícím roce deficit dosáhl 3,2 % HDP a předpověď Komise na rok 2003 přesahovala tříprocentní hranici. I když Francie měla představu o 2,6 % HDP. Komise tedy doporučila včasné varování, se kterým se Rada v lednu 2003 ztotožnila a vyzvala Francii ke snížení deficitu o 0,5 % HDP každý rok až do roku 2006. V červnu 2003 bylo zveřejněno, že deficit roku 2002 je vyšší než 3% HDP a predikce na rok 2003 byla ještě horší, mimo jiné také z důvodu, že v obou letech došlo v rámci předvolební kampaně prezidenta Chiraca ke snížení daní z příjmu. ECOFIN následoval rozhodnutí Komise a spustil proceduru nadměrného schodku, kde znovu vyslovil požadavek každoročního snižování deficitu o 0,5 % HDP a to až do roku 2006 (*Baldwin, Wyplosz, 2008*). Francie však nereagovala na žádná doporučení a dál hospodařila deficitně. Po vypršení lhůty, kterou Rada stanovila Francii na přijetí nápravných opatření, už Rada nepodnikla žádné další kroky v této souvislosti. Případ Francie byl pak od listopadu 2003 řešen stejným způsobem jako u Německa, se stejným výsledkem (*Sychra, 2009*).

Graf č. 3.4 Rozpočtová salda dle Stabilizačních programů z ledna 2001
a z prosince 2004 (% HDP)



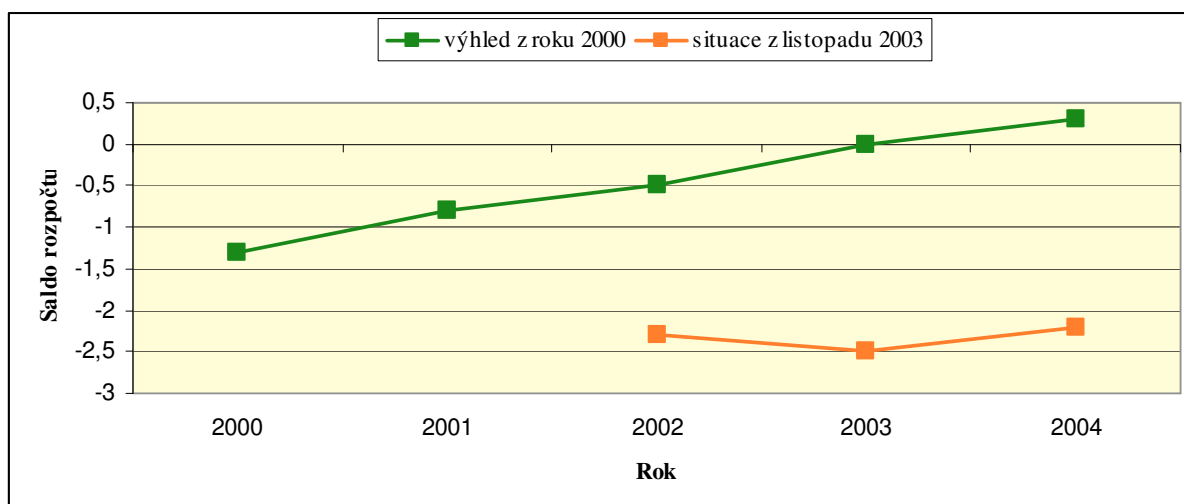
Pozn.: Časová řada není kompletní, jelikož údaje z daných materiálů nebyly k dispozici.

Zdroj: Stabilizační programy Francie, vlastní zpracování.

Itálie

V Itálii Komise predikovala na rok 2004 překročení tříprocentní hranice deficitu v poměru k HDP, proto doporučila Radě vydat včasné varování. Přestože byl za rok 2003 vykazován deficit ve výši 3,2 % HDP, Rada se rozhodla nedržet jejího doporučení a varování nevydala.

Graf č. 3.5 Rozpočtová salda dle Stabilizačních programů z prosince 2000
a z listopadu 2003 (% HDP)

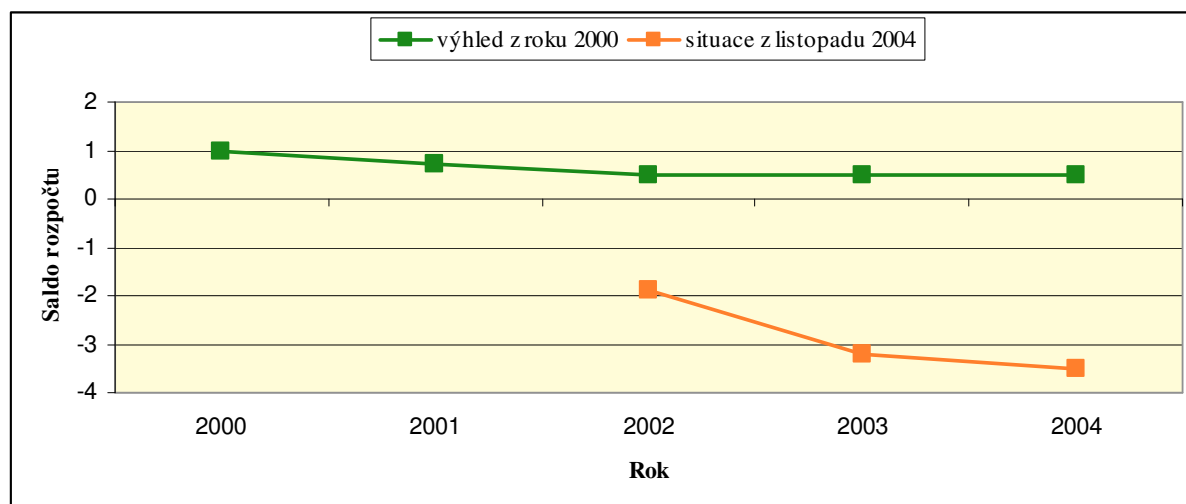


Zdroj: Stabilizační programy Itálie, vlastní zpracování.

Nizozemí

Nizozemská vláda oznámila v roce 2003 deficit ve výši 3,2 % HDP, a očekávala že se pod stanovenou hranici dostane v roce 2004 a následujících letech. Z důvodu předchozího jednání Rady u případů Německa a Francie, nemělo dojít k přijetí žádného opatření. Nicméně nizozemská vláda v červnu 2004 sama požádala o zahájení procedury nadměrného schodku, aby znovu obnovila kredibilitu PSR. Existence nadměrného schodku byla odstraněna následující rok (*Baldwin, Wyplosz, 2008*).

Graf č. 3.6 Rozpočtová salda dle Stabilizačních programů ze září 2000
a z listopadu 2004 (% HDP)



Pozn.: Časová řada není kompletní, jelikož údaje z daných materiálů nebyly k dispozici.

Zdroj: Stabilizační programy Nizozemí, vlastní zpracování.

Řecko

V roce 2004 se v Řecku konaly parlamentní volby, ve kterých vyhrála Nová demokracie před doposud vládnoucím Panhelénským socialistickým hnutím (*Sychra, 2009*). Nová vláda na základě provedeného auditu veřejných financí zjistila, že deficit rozpočtu z roku 2003 přesáhl stanovenou hranici 3 % HDP, což bylo v rozporu s informacemi, které byly před tím Komisi poskytnuty. Navíc vláda Komisi oznámila, že předpokládaný deficit na rok 2004 rovněž přesáhne maximální hranici, a to především z důvodu konání Olympijských her (*Baldwin, Wyplosz, 2008*). Informace, kterou řecká vláda dala k dispozici Komisi, se stala

impulsem k tomu, aby Komise zpětně prověřila údaje o deficitu a veřejném dluhu od roku 1997 až do roku 2003. Tak se také stalo, a bylo zjištěno, že data za zmíněné období byla zmanipulována, aby odpovídala potřebným výsledkům, tzn. že Řecko bylo na základě nepravdivých údajů i přijato do měnové unie. Tato kauza však neskončila uvalením žádných sankcí, jelikož se Rada i Komise shodly na tom, že řecká vláda na tento fakt sama upozornila a na jeho řešení se podílela (Sychra, 2009). Tabulka č. 3.4 srovnává původní a skutečné údaje o deficitech rozpočtu a veřejném dluhu Řecka před jeho vstupem do měnové unie.

Tabulka č. 3.1 Výsledky fiskální konvergence Řecka v letech 1997 – 1999 (% HDP)

Kritérium	1997		1998		1999	
	Původně	Po revizi	Původně	Po revizi	Původně	Po revizi
Deficit rozpočtu	4,0	6,6	2,5	4,3	1,8	3,4
Veřejný dluh	108,2	114,0	105,8	112,4	105,2	112,3

Zdroj: Sychra (2009, s. 118), vlastní úprava.

3.4.7 Shrnutí dodržování PSR před jeho reformou

Od doby přijetí PSR se státy Unie stále potýkaly s většími či menšími rozpočtovými deficity (mimo Dánsko, Lucembursko, Finsko, Švédsko) a velikostí veřejného dluhu (Tabulky č. 3.5, 3.6). Nicméně existovaly i země, které vykazovaly velké deficity veřejných financí, a jenž si prošly procedurou nadměrného schodku. Jednalo se o pět zemí – Portugalsko, Německo, Francie, Nizozemí a Řecko. Na žádnou z těchto zemí však nebyly uvaleny sankce. Na řešení rozpočtového deficitu se vstřícně podílelo Nizozemí, Portugalsko a Řecko (Urban, 2007). Jinak tomu bylo u Německa a Francie, kdy nejdramatičtější událostí při uplatňování PSR bylo Radou odmítnuté doporučení Komise o existenci nadměrného schodku u těchto zemí a její následné rozhodnutí poskytnout jim odklad (Baldwin, Wyplosz, 2008).

Tabulka č. 3.2 **Rozpočtová salda zemí EU před reformou Paktu stability a růstu**
(% HDP)

Země/Rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belgie	-0,9	-0,6	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,3
Dánsko	0,0	1,3	2,3	1,5	0,4	0,1	2,1
Německo	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8
Irsko	2,4	2,7	4,8	0,9	-0,3	0,4	1,4
Řecko	-	-	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5
Španělsko	-3,2	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3
Francie	-2,6	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6
Itálie	-2,8	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5
Lucembursko	3,4	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1
Nizozemí	-0,9	0,4	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7
Rakousko	-2,4	-2,3	-1,7	0,0	-0,7	-1,4	-4,4
Portugalsko	-3,5	-2,7	-2,9	-4,3	-2,9	-3,0	-3,4
Finsko	1,5	1,6	6,8	5,0	4,0	2,4	2,3
Švédsko	0,7	0,9	3,6	1,5	-1,3	-1,0	0,6
Velká Británie	-0,1	0,9	3,6	0,5	-2,1	-3,4	-3,4

Zdroj: Eurostat (2011a), vlastní úprava.

Existence Paktu stability a růstu přispěla zejména ke změně původních zásad na více formální a striktní výklad s pevně stanovenými hranicemi. Dále oslabila pozici Komise a posílila pozici ECOFINu zavedenými automatickými pravidly a přispěla ke vzniku mechanismu vzájemného dohledu, který nahradil rozdílnost národních fiskálních politik členských států EU. Zmíněné změny však v konečném důsledku vedly ke snížení důvěryhodnosti fiskálního pravidla, a to jak vlivem politického rozhodování (např. neveřejné řešení, oddalování přijetí opatření), tak vlivem neústupného trvání na stanoveném čísle (3 % HDP, 60 % HDP), jak uvádí *Žďárek (2007)*.

Fungování Paktu mělo své zastánce i kritiky, jak uvádí *Urban (2007)*. Po změně nejvíce volaly právě země, které měly s plněním fiskálních konvergenčních kritérií problémy. Jejich argumenty se nesly v duchu toho, že PSR omezuje prostor pro fiskální politiku, především v období nízkého růstu, recese nebo nenadálé události a je konstruován spíše pro krátkodobá nápravná opatření. Kritikové nechtěli PSR zrušit, ale provést reformu, která by ho učinila flexibilnějším.

Tabulka č. 3.3 **Veřejný dluh v zemích EU před reformou Paktu stability a růstu**
(% HDP)

Země/Rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belgie	117,4	113,7	107,9	106,6	103,5	98,5	94,2
Dánsko	61,4	58,1	52,4	49,6	49,5	47,2	45,1
Německo	60,3	60,9	59,7	58,8	60,4	63,9	65,8
Irsko	53,6	48,5	37,8	35,6	32,2	31	29,7
Řecko	94,5	94	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6
Španělsko	64,1	62,3	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2
Francie	59,4	58,9	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9
Itálie	114,9	113,7	109,2	108,8	105,7	104,4	103,9
Lucembursko	7,1	6,4	6,2	6,3	6,3	6,1	6,3
Nizozemí	65,7	61,1	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4
Rakousko	64,8	67,2	66,5	67,1	66,5	65,5	64,8
Portugalsko	50,4	49,6	48,5	51,2	53,8	55,9	57,6
Finsko	48,4	45,7	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4
Švédsko	69,9	64,3	53,9	54,7	52,5	51,7	50,3
Velká Británie	46,7	43,7	41,0	37,7	37,5	39,0	40,9

Zdroj: Eurostat (2011b), vlastní úprava.

3.5 Reforma PSR

Návrhů na reformu PSR existovalo hned několik. V první řadě se jednalo o návrh vzniku nezávislé fiskální instituce, která by zastřešovala fiskální politiku členských zemí. Dále mělo být např. posíleno postavení Komise, zejména v oblasti kontroly a vynucovacích mechanismů. Existovaly návrhy podporující numerické cíle a proceduru dohledu a také návrhy, jejichž cílem bylo vytvořit nezávislé fiskální instituce na národní úrovni. Řada jmenovaných návrhů však neprošla konsensem všech členských států (*Urban, 2007*).

Komise přišla 3. září 2004 s vymezením tří hlavních oblastí, kterých by se reforma PSR měla týkat. Apelovala ale na to, že pravidlo by nemělo být přísnější nebo pružnější, nýbrž efektivnější. První oblast se týkala veřejného zadlužení, specifika členských států při definování střednědobých cílů, aktuálního hospodářského vývoje při používání procedury nadměrného schodku a včasná nápravná opatření. Druhá oblast byla zaměřena na koordinaci

rozpočtových politik s důrazem na inovace a napojení na **Lisabonskou strategii**²⁰ a posílení preventivního mechanismu. Třetí oblast se soustředila na lepší prosazování pravidel prostřednictvím důslednější kontroly, zveřejňování informací už po předložení stabilizačních a konvergenčních programů a v neposlední řadě na důsledný monitoring v národních státech.

Rada o návrzích Komise diskutovala a došla k několika závěrům. Na začátek poněkud překvapivě k tomu, že by se neměly měnit stanovené referenční hranice. Dále, že by se měla lépe zajistit implementace procedury nadměrného schodku, symetrie s hospodářským cyklem a transparentnost předkládaných údajů. Paktu bylo také vytknuto, že nedisponuje kladnými podněty, které by pobízely státy k plnění.

Členské státy se nakonec dohodly na celkovém obsahu reformy a tu vetkly 27. června 2005 do Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005 a 1056/2005, která změnila původní nařízení z roku 1997 (Sychra, 2009).

Reformou Paktu bylo dle *Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005* stanoveno, že:

- střednědobé rozpočtové cíle pro země eurozóny a členské země ERM 2 se musí pohybovat v rozmezí -1 % HDP až vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet, v cyklicky očištěném vyjádření a bez jednorázových a dočasných opatření,
- Rada při svém hodnocení dodržování rozpočtového cíle státy posuzuje, zda je tohoto cíle dosahováno v hospodářsky příznivém období, v opačném případě může být vyvíjené úsilí menší,
- dosahování střednědobého cíle bude revidováno každé 4 roky,
- doporučené roční snížení deficitu, nutné pro dosažení střednědobého cíle, je 0,5 % HDP,

²⁰ V roce 2000 přijala Evropská rada tzv. lisabonskou strategii, nazvanou podle města Lisabon, kde byla tehdejšími členskými státy schválena. Byla naplánována na období let 2000- 2010 a jejím cílem bylo zajistit, aby se Unie stala nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou, schopnou udržitelného hospodářského růstu s více a lepšími pracovními místy a s větší sociální soudržností (viz. http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/policies/art2843_cs.htm).

- při stanovení cesty ke střednědobému cíli bere Rada v úvahu strukturální reformy (zejména důchodové reformy), jenž mají prokazatelný dopad na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí,
- časová lhůta pro přezkoumání stabilizačních programů Radou se prodlužuje ze dvou na tři měsíce.

Žd'árek (2007) uvádí, že došlo také ke změnám v systému včasného varování a to tak, že Komise získala pravomoc vydávat členským zemím doporučení týkající se scénáře střednědobého rozpočtového cíle. Dále uvádí, že by země zapojené do ERM 2 a země eurozóny měly ve svých stabilizačních a konvergenčních programech používat údaje publikované Komisí, jelikož různé země používají rozdílné metody.

Dle *Narřízení Rady (ES) č. 1056/2005* bylo stanoveno, že:

- Komise a Rada mohou za výjimečné považovat překročení referenční hranice v případě *„negativní roční míry růstu HDP nebo z kumulované ztráty ekonomického výkonu během dlouhého období velmi nízkého růstu HDP v poměru k jeho potenciálu“*,
- v případě, že některý stát neplní stanovená kritéria, bude Komise při vypracovávání zprávy brát v potaz faktory odrážející vývoj hospodářské situace (tzn. potenciální růst, cyklické podmínky, provádění politik v rámci Lisabonské agendy, politik podporujících výzkum, vývoj, inovace), vývoj rozpočtové situace (tzn. snahu o fiskální konsolidaci v období prosperity, udržitelnost dluhu, veřejné investice a zdraví veřejných financí),
- dále bude věnována pozornost dalším faktorům, které stát sdělí Komisi a Radě, tzn. zejména podpora mezinárodní solidarity, dosažení cílů evropské politiky),
- zmíněné faktory musí zohlednit Komise i Rada při rozhodování o existenci nadměrného schodku,
- v případě, že schodek překračuje stanovenou hodnotu a stát provádí reformu důchodového systému s více pilíři, přičemž povinně obsahující fondově financovaný pilíř, bude Komise i Rada přihlížet k souvisejícím nákladům po dobu pěti let,

- pokud Rada zruší svá předchozí rozhodnutí, k faktorům se již nepřihlíží,
- lhůta pro rozhodnutí Rady o existenci nadměrného schodku se mění ze 3 na „zpravidla“ 4 měsíce,
- lhůta pro přijetí nápravných opatření se pro stát mění ze 4 na 6 měsíců, ale v případě částečných opatření nebo nepříznivých hospodářských okolností ji lze prodloužit o jeden rok,
- pokud stát nereaguje na doporučení, opětovné doporučení je vydáno namísto do 1 měsíce do dvou (revidované doporučení má lhůtu 1 rok),
- rozhodnutí Rady o uvalení sankcí je přijato namísto 10 měsíců „zpravidla“ do 16 měsíců ode dne oznámení.

3.5.4 Shrnutí reformy PSR

Provedená reforma PSR s sebou přinesla řadu únikových klauzulí, zpřesnila definici střednědobého cíle, prodloužila předchozí lhůty pro činnost orgánů Unie i členských států, stanovila minimální hranici ročního zmenšování rozpočtového deficitu o 0,5 % HDP. Pakt se dle *Prušvice (2010)* přesunul od vynutitelnosti směrem ke komplexnosti. Autoři (*Žďárek, 2007; Sychra, 2009*) uvádějí, že se reformovaný Pakt příliš zaměřuje na rozpočtový deficit a nepamatuje na redukci dluhového zatížení členských zemí. Nespecifikuje sankce za překročení stanovené hranice a nemůže tudíž dojít ke stanovení pokuty. Přitom přílišné zadlužení byt' jedné země se může přelít i do ostatních zemí HMU. *Loužek (2005)* píše: „Skandální je, že zatímco pravidla paktu stability určená pro členy eurozóny se změkčila, maastrichtská kritéria, která mají splnit zájemci o zavedení eura, zůstávají stejná.“ Ve velkých zemích je na provedenou reformu pohlíženo optimisticky, jelikož jim poskytuje více volnosti, naopak středním a malým zemím mohou náklady převýšit předpokládané výnosy (např. důchodová reforma), jak píše *Žďárek (2007)*. Jak si země po provedené reformě PSR počínaly při dodržování fiskálních konvergenčních kritérií je ukázáno v Přílohách č. 3, 4.

3.6 Fiskální vývoj v EU po reformě PSR

Významnou událostí od roku 2005 se stala finanční a ekonomická krize, která EU postihla. V jejím důsledku se většina zemí Unie zadlužila více než dovolovala maastrichtská kritéria. Zejména Řecko, Portugalsko, Itálie a Španělsko mají problémy s vysokým veřejným dluhem. Otázka Řecka je nejvíce zavrženíhodná, jelikož Řecko mělo sklon k dluhům dlouhodobě, a navíc byly data o nich zmanipulována (*Janáčková, 2010*). Zemi byl poskytnut záchranný balíček ve výši 110 mld. eur od zemí eurozóny, podmíněný prováděním přísných fiskálních opatření k nápravě. Zároveň byl vytvořen tzv. Evropský finanční a stabilizační fond (objem 440 mld. eur v zárukách členských států) poskytující finanční pomoc zemím v obdobné situaci jako je Řecko. V souvislosti s celosvětovou krizí a v souvislosti s uvolněním fiskální disciplíny v reakci na tuto situaci ve většině zemí Unie, došlo k několika významným událostem:

- pro posílení koordinace v době, kdy se ještě připravují důležitá rozpočtová rozhodnutí byl zaveden tzv. **Evropský semestr** (6 měsíců), během kterého jsou rozpočtové politiky členských zemí podrobeny důkladné analýze (*Rada EU, 2011*),
- Irsko vykazalo za rok 2010 deficit veřejných financí ve výši 32 % HDP (při započtení poskytnuté finanční pomoci třem irským bankám). Byla mu ze strany EU poskytnuta pomoc ve formě 85 mld. eur, za kterou však země musí dostat svůj rozpočtový deficit pod úroveň 3 % HDP, a to do roku 2015 (*Finance.cz, 2011*),
- Evropská rada odsouhlasila návrh na potrestání zemí, které nedodržují stanovené referenční hranice, a to konkrétně pokutou ve výši 0,2 % HDP ihned po zjištění situace (*Evropská rada, 2010*),
- představitelé členských zemí se dohodli na tom, že by k 1. lednu 2013 mohl vzniknout tzv. **Evropský stabilizační mechanismus**, který by nahradil dosavadní Evropský finanční a stabilizační fond a Evropský finanční a stabilizační mechanismus,
- v březnu letošního roku byl schválen tzv. **Pakt pro euro plus**, který má fungovat po boku Paktu stability a růstu, podle něj se 23 členských a 6 nečlenských zemí eurozóny

zavázalo sladit své hospodářské politiky a tím zvýšit konkurenceschopnosti Unie (*Evropská rada, 2011*).

3.7 Změny zavedené Lisabonskou smlouvou

V prosinci 2009 vešla v platnost Lisabonská smlouva, která v souvislosti s PSR provedla určité změny. V prvé řadě učinila z Euroskupiny, která dosud fungovala jako neformální fórum, formální orgán. Jejího jednání se mají účastnit také členové Komise i Evropské centrální banky (*Fričová, 2011*). Prostřednictvím formalizované Euroskupiny došlo k posílení pozice Komise a posílení postavení a rozhodovacích pravomocí zemí eurozóny. V praktické rovině zaznamenala Lisabonská smlouva změny při hlasování o doporučeních a nápravných opatřeních v Radě. Členské země, které mají výjimku z přijetí jednotné měny a dotčený stát, nemají možnost hlasování o státech eurozóny. K přijetí nového členského státu do eurozóny je nutná kvalifikovaná většina členských států eurozóny. Komise smí vydávat doporučení a varování přímo členským státům v případě, že se země odkloní od hlavních směrů hospodářské politiky nebo ohrožuje fungování HMU. U procedury nadměrného schodku své stanovisko může Komise rovněž adresovat přímo dotyčnému státu a Radu jen informovat. Rada pak rozhoduje jednomyslně (*Chaloupka, Mazur, Vašková, 2010*).

3.8 Shrnutí kapitoly

Jedním z nejvýznamnějších mezníků v historii Evropské unie bylo bezesporu vytvoření Hospodářské a měnové unie. Jednalo se o významný skok v dosavadní integraci, který Unii posunul kupředu. S plánovaným vytvořením měnové unie a zakotvením společné měnové politiky však vznikla potřeba určité koordinace fiskální politiky. Ta byla vetknuta do fiskálních konvergenčních kritérií a posléze do fiskálního pravidla – Paktu stability a růstu – jehož účelem bylo udržení rozpočtové stability a podpora hospodářského růstu v zemích EU. První modifikace Paktu požadovala po státech udržování téměř vyrovnaného až přebytkového rozpočtu ve střednědobém horizontu a splnění kritérií veřejných financí. Pokud stanovená kritéria neplnily státy eurozóny, byly na ně uvaleny sankce (ve formě peněžní i nepeněžní). Jestliže podmínky neplnily ostatní státy, nebyly na ně uvaleny sankce, pouze měly omezen přístup k finančním prostředkům Fondu soudržnosti. Pakt nabyl platnosti v roce 1999 a mezi nejvýznamnější porušovatele tohoto fiskálního pravidla patřilo Německo

a Francie. Díky nedostatečné snaze o fiskální disciplínu v těchto zemích, díky nerespektování doporučení a závěrečnému postoji Rady, se případ dostal až k Evropskému soudnímu dvoru, což nakonec vyústilo k reformě Paktu. Reformou sice došlo ke zpřesnění definice střednědobého cíle, ale obsahovala řadu únikových klauzulí a prodloužených lhůt rozhodování. Druhá modifikace Paktu se jevila měkčí a méně vynutitelná. Ještě před reformou v roce 2004 došlo k zavedení procedury nadměrného schodku vůči několika zemím, včetně nově přistoupených (Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovensko, Kypr, Malta). Po reformě až do roku 2007 se státy snažily koordinovat své veřejné finance, nicméně vlivem finanční a ekonomické krize došlo k drastickému zvýšení podílu deficitů i veřejných dluhů na HDP ve většině zemí EU. Vznik nové smlouvy, Lisabonské smlouvy, posílil pravomoc Komise. V reakci na nepříznivou situaci Unie vytvořila Evropský finanční a stabilizační fond a zavedla institut Evropského semestru.

4 Hodnocení Paktu stability a růstu z pohledu optimálního fiskálního pravidla

Ve druhé kapitole byla vysvětlena podstata fiskálních pravidel a podmínky, které by mělo splňovat optimální fiskální pravidlo. Předchozí kapitola objasnila fungování fiskálního pravidla, Paktu stability a růstu, v Evropské unii. Tato kapitola propojí obsah předešlých kapitol a bude se věnovat aplikaci podmínek optimálního fiskálního pravidla na Pakt stability a růstu a jeho hodnocení.

4.1 Aplikace podmínek optimálního fiskálního pravidla na původní PSR

Autoři (*Jourmard, Kongsrud, 2003*) uvádějí sedm předpokladů, kterými by se mělo vyznačovat ideální fiskální pravidlo. Pro účely hodnocení Paktu stability a růstu však budou zvoleny předpoklady dle *Kopitse a Symanského (1998)*, kterých je osm a jsou pro výklad fiskálních pravidel nejpoužívanější. Fiskální pravidlo je podle zmíněných autorů (1998, s. 2) definováno jako: „*stálý tlak na fiskální politiku, obvykle definovaný ukazatelem celkové fiskální výkonnosti. Pravidla, dle úvahy pokrývají souhrnně fiskální ukazatele, jako je deficit státního rozpočtu, výpůjčky, dluh nebo jeho hlavní součásti – často vyjádřené jako číselný strop nebo cíl, v poměru k hrubému domácímu produktu.*“

Pro účely této kapitoly vycházím z legislativních aktů Rady, konkrétně z Nařízení č. 1466/97, č. 1467/97 a Nařízení č. 1055/2005, č. 1056/2005. Hodnocení provedu způsobem, kdy splnění každého kritéria označím za velmi dobré, dobré nebo uspokojivé a to na základě posouzení objektivních skutečností, vycházejících z výše zmíněných nařízení. Takto označená kritéria budou následně shrnuta v tabulce a vyznačena matematickými znaménky „plus“. Tato znaménka budou obsažena v počtu jeden až tři, podle stupně plnění.

Zvolená metoda hodnocení fiskálního pravidla je v odborných studiích nejčastěji uváděna. Vychází z práce autorů *Buti, Eijffinger, Franco (2003)*, kteří rovněž využívají k hodnocení kritéria stanovená *Kopitsem a Symanským (1998)*, jak je uvedeno v Příloze č. 5.

Dobrá vymezenost

Prvním předpokladem optimálního fiskálního pravidla je jeho dobrá vymezenost, což znamená, že musí být přesně definováno, aby se zabránilo jakýmkoliv alternativním výkladům, které by umožnily vyhnout se jeho plnění (*Kopits, Symansky, 1998*). Původní Pakt stability a růstu tuto podmínku dle mého názoru naplnil jen částečně. Zpřesnil a rozvinul sice obsah článků ve Smlouvě o ES a byly v něm stanoveny podmínky, které musí členský stát splnit a vymezen postup při jejich neplnění. Na druhé straně ale nebyl konkrétně vymezen pojem střednědobého cíle, ten lze nalézt až u modifikované verze Paktu a chyběla zde určitá automaticnost, která je dle mého názoru pro fungování fiskálního pravidla nutná. Vycházím-li z *Nařízení Rady (ES) č. 1467/97, čl. 11*, kde se píše: „*Rada může rozhodnout o tom, že tento požadavek na složení vkladu se doplní o opatření stanovená v čl. 104c odst. 11 první a druhé odrážce,*“ pak je jasné, že sloveso „*může*“, neznamena automaticky, že se tomu tak stane. Což ovlivňuje celkový přístup k dodržování pravidla členským státem nejen v tomto případě, ale v celém nařízení, kde se toto slovo ve spojení s rozhodováním Rady objevuje. Proto hodnotím splnění tohoto předpokladu „dobře“.

Transparentnost

Druhou podmínkou v pořadí je transparentnost. Podle *Kopitse a Symanského (1998)* jde o průhlednost veškerých vládních operací, včetně vykazování účetnictví, prognózování a také institucionální uspořádání. Členské státy mají povinnost tvořit a předkládat stabilizační a konvergenční programy Evropské komisi, ty jsou k dispozici i veřejnosti na webových stránkách, což dle mého názoru dostatečně zajišťuje transparentnost. V *Nařízeních Rady č. 1466/97, č. 1467/97* se však nikde nepojednává o postupu a případných sankcích za vytvoření a předložení nepravdivých, zkreslených nebo jakkoliv zmanipulovaných údajů, které ve zmíněných programech mohou členské státy uvádět. Názorným příkladem mohou konkrétně být zfalšovaná statistická data u Portugalska a Řecka. Tady lze vidět ukázkou „*kreativního účetnictví*“, navíc v Řecku bylo porušeno i výše zmíněné institucionální uspořádání, protože řecký statistický úřad nedisponuje nezávislostí na řecké vládě (*Novinky.cz, 2009*). Transparentnost by však měla zajišťovat metodika Eurostatu, tzv. Evropský systém národních účtů (ESA 95), jenž stanovuje způsob vykazování deficitu veřejných financí a veřejného dluhu. Nicméně splnění této podmínky hodnotím z výše uvedených důvodů „dobře“.

Adekvátnost

Třetím kritériem optimálního fiskálního pravidla je adekvátnost, nebo-li přiměřenost ve vztahu ke stanovenému cíli. Jak uvádí *Kopits a Symansky (1998)*, jestliže je cílem udržitelnost veřejného dluhu ve vztahu k HDP, pak by mělo být vyžadováno pravidlo vyjádřené jako maximální a nerostoucí zadlužení, nebo přesněji, minimem primárního přebytku v poměru k HDP, který je stejný nebo větší než předpokládaný rozdíl mezi úrokovými sazbami a mírou ekonomického růstu.

PSR byl vytvořen za účelem udržování stabilních veřejných financí a stanovil si jasné cíle ve formě nepřekročení 3% hranice deficitu veřejných financí a 60 % hranice veřejného dluhu. To by sice odpovídalo podmínce stanovené *Kopitsem a Symanským (1998)*, nicméně otázkou zůstává, jestli je takto stanovená hranice optimální. Zda-li by se spíše neměl sledovat vývoj těchto veličin a co jejich velikost nejvíce ovlivňuje i v dlouhodobém horizontu, s čímž se v podstatě ztotožňují i autoři (*Buti, Eijffinger, Franco, 2003*). Příčiny vznikajících deficitů a veřejných dluhů mohou být odlišné a také mohou mít rozdílnou intenzitu. Např. míra veřejného zadlužení v České republice splňovala (a zatím splňuje) kritérium, nicméně jde o tempo, s jakým se měnila. Zmíním roky 2000 – 2001, kdy došlo ke zvýšení míry veřejného zadlužení z necelých 19 % na necelých 25 %, jak uvádí *Eurostat*. Tzn., že ačkoliv Česká republika plní procentuálně stanovené kritérium, není přijatelné, to jakým tempem se mění. Splnění kritéria adekvátnosti proto hodnotím „uspokojivě“.

Konzistentnost

Čtvrtým předpokladem optimálního fiskálního pravidla je konzistentnost, jinými slovy úzká spojitost s ostatními makroekonomickými politikami nebo pravidly, jak uvádí *Kopits a Symansky (1998)*. Dle mého názoru byl původní PSR konzistentní s ostatními cíli, jelikož je přímo obsahem Nařízení č. 1466/97, že zdravé veřejné finance jsou cílem PSR a díky nim může dojít jak k podpoře cenové stability, tak k posílení ekonomického růstu podporujícího zaměstnanost. Navíc jak se píše v kapitole 3.2, v měnové unii (eurozóně) je určitá míra rozpočtové disciplíny nutná, aby mohla ECB provádět měnovou politiku efektivněji a neztratila kredibilitu. Tuto disciplínu měl Pakt zajišťovat, proto splnění tohoto předpokladu hodnotím „velmi dobře“.

Jednoduchost

Pátou podmínkou optimálního fiskálního pravidla je jeho jednoduchost. Autoři *Kopits a Symansky (1998)* to zdůvodňují snazším získáním podpory veřejnosti a apelují jím na zákonodárce. V Nařízeních Rady č. 1466/97 a č. 1467/97 byly jasně stanoveny zúčastněné státy a nezúčastněné státy, obsah stabilizačních a konvergenčních programů, postup při vzniku nadměrného schodku, podmínky pozastavení postupu i sankce a téměř každý se s nimi může dle mého názoru seznámit prostřednictvím internetu. *Buti, Eijffinger, Franco (2003)* navíc píše, že číselně stanovená pravidla ve formě 3 % hranice deficitu veřejných financí a 60 % hranice veřejného dluhu, jsou dobře viditelná a pro veřejnost velice dobře uchopitelná. Běžný občan, ale i politik a ekonom se podle numerického pravidla rychle zorientuje a může okamžitě srovnávat s jinými zeměmi. Na tomto místě bych znovu vyzdvihla jednotnou metodiku ESA 95, která přispěla k jednoduchosti a přehlednosti harmonizací vykazování vládního dluhu a deficitu jednotlivých členských států. Podmínku jednoduchosti tedy hodnotím „velmi dobře“.

Flexibilita

Šestým kritériem optimálního fiskálního pravidla je flexibilita, tzn. schopnost pružné reakce na nečekané události. Toto kritérium však může být v rozporu s kritériem jednoduchosti, jak se píše v kapitole 2.3.1, v případě, že pravidlo má možnost flexibilní reakce, pak to vyžaduje vyjmenování mnoha souvisejících skutečností, což ve svém důsledku nemusí být příliš jednoduché. Naopak v případě příliš jednoduše navrženého pravidla, nezbyvá téměř žádný prostor pro manévrování při neočekávaných událostech. Původní PSR vykazoval dle mého názoru určitou flexibilitu, nicméně flexibilnějším se stal až po revizi. V Nařízení č. 1467/97, čl. 2 se píše, že lze považovat překročení stanovené hranice deficitu za výjimečné, v případě vzniku nenadálé události, která ale není blíže specifikována, a v případě ročního hospodářského poklesu HDP nejméně o 2 %, nebo v případě rozhodnutí Rady i pokud se pokles pohybuje v rozmezí 0,75 % – 2 %. Tzn., že určitý prostor pro pružnou reakci byl zaručen, nedodržení striktně stanovené hranice bylo ošetřeno. Proto hodnotím splnění tohoto kritéria „dobře“.

Vymahatelnost

Sedmým předpokladem optimálního fiskálního pravidla je jeho vymahatelnost, jak uvádí *Kopits a Symansky (1998)*. Obsahem Nařízení č. 1467/97 je postup při porušení kritéria deficitu, jsou zde uvedeny i případy pozastavení postupu a samozřejmě sankce. Což tedy dle mého názoru znamená, že vymahatelnost je v tomto pravidle zajištěna (alespoň tedy legislativně). Nicméně ale v PSR není takto stanoven ještě postup při nedodržení kritéria veřejného dluhu, a přitom, jak je uvedeno v tabulkách č. 3.5 a 3.6, např. Belgie překračovala hranici veřejného dluhu v letech 1998 – 2004, ale současně plnila kritérium deficitu. Stejně tak Itálie v letech 1998 – 2000 a Rakousko v letech 1998 – 2003. Což tedy značí, že u kritéria veřejného dluhu není dostatečně zajištěna vymahatelnost. Navíc, jak se v průběhu času ukázalo (viz případ Německa a Francie), rozhodováním Rady nebyla vymahatelnost pravidla zajištěna, to koneckonců uvádí mnozí autoři (např. Baldwin, Wyplosz, 2008; Sychra, 2009). Proto hodnotím splnění tohoto kritéria „dobře“.

Efektivnost (účinnost)

Osmým a posledním předpokladem optimálního fiskálního pravidla je efektivnost. Ta by měla být podpořena prováděním hospodářsko-politických opatření, zejména strukturálními reformami. *Kopits a Symansky (1998)* uvádějí, že pravidlo má v tomto smyslu působit jako jakýsi katalyzátor pro fiskální reformy, jenž by bylo v budoucnu nutno provést. V tomto bodě dle mého názoru PSR víceméně obstál, protože v Nařízení č. 1466/97 se píše, že členské státy mají povinnost předkládat stabilizační a konvergenční programy, jejichž obsahem jsou zamýšlená hospodářsko-politická opatření. Jestliže ale státy stanovená opatření neprováděly nebo nereagovaly na upozornění Rady (viz opět případ Německa a Francie) nebo manipulovaly se statistikami (viz Portugalsko a Řecko), pak nelze říct, že by pravidlo bylo opravdu podpořeno hospodářsko-politickými opatřeními, což snižuje jeho funkčnost. Proto hodnotím splnění tohoto kritéria „uspokojivě“.

4.2 Hodnocení původního PSR

Na základě skutečností, zjištěných v předcházející kapitole, docházím k závěru, že původní PSR nesplnil předpoklady optimálního fiskálního pravidla tak, jak by bylo žádoucí. Informace získané hodnocením splnění kritérií jsem přehledně shrnula do Tabulky č. 4.1. Je totiž patrné, že původní PSR uspěl jako optimální fiskální pravidlo pouze v předpokladech konzistentnosti a jednoduchosti. „Dobře“ si vedl v dobré vymezenosti, transparentnosti, flexibilitě a vymahatelnosti. Nejhůře však dopadly předpoklady adekvátnosti a efektivnosti.

Lze konstatovat, že původní PSR nebyl optimálním fiskálním pravidlem, a to jak z důvodu toho, že fakticky došlo k jeho reformě, tak z výsledků hodnocení, které jsem provedla. V následující podkapitole zjistím, zda-li podmínky optimálního fiskálního pravidla splnil Pakt reformovaný.

Tabulka č. 4.1 **Hodnocení původního Paktu stability a růstu**

Kritéria optimálního fiskálního pravidla	Vlastní hodnocení
Dobrá vymezenost	++
Transparentnost	++
Adekvátnost	+
Konzistentnost	+++
Jednoduchost	+++
Flexibilita	++
Vymahatelnost	++
Efektivnost (účinnost)	+

Pozn.: velmi dobře „+++“, dobře „++“, uspokojivě „+“.

Zdroj: vlastní zpracování.

4.3 Aplikace podmínek optimálního fiskálního pravidla na reformovaný PSR

Původní PSR, jak jsem uvedla, podmínky optimálního fiskálního pravidla nesplnil. Nyní bude následovat aplikace podmínek dle *Kopitse a Symanského (1998)* na nový reformovaný PSR a znovu hodnocení způsobem, který uvádějí autoři *Buti, Eijffinger, Franco (2003)*. Při hodnocení budu vycházet z *Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005 a č. 1056/2005*.

Dobrá vymezenost

V kritériu dobré vymezenosti se reformovaný PSR zlepšil konkrétně v tom, že stanovil maximální hranici pro střednědobý cíl, který si státy mohou samy stanovit odlišně, ale nesmí překročit jeho hranici (vymezeny jsou státy eurozóny a státy zapojené do ERM II). Dále také doporučil o kolik procent by měl stát každoročně svůj deficit snižovat. Tady se jedná o významné posílení oproti původnímu Paktu, protože státům tím byly stanoveny přesnější podmínky, které musejí splňovat. Jak se lze ale dočíst dále v *Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005*, došlo k rozšíření okolností, které mohou státy uvést při překročení hranice deficitu, a které musí Komise při svém hodnocení vzít v úvahu. Výčet těchto okolností je rozsáhlý, nicméně bez bližší specifikace. Státům tak vzniká určitá volnost a možnost zařadit do těchto okolností prakticky jakoukoliv činnost. Což reformovanému Paktu snižuje jeho kvalitu. Splnění kritéria dobré vymezenosti proto hodnotím „uspokojivě“.

Transparentnost

Toto kritérium úzce souvisí s předchozím kritériem, jelikož dobře definované pravidlo by mělo být i transparentní. Zavedení únikových klauzulí v reformovaném Paktu, jak se píše v *Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005*, právě naopak může snížit transparentnost, tak jak jsem uvedla u předchozího kritéria. Od reformy PSR se ale kromě Řecka nevyskytl zatím případ falšování statistických údajů, což je pozitivní. Členské státy mají stále povinnost tvořit a předkládat stabilizační a konvergenční programy a nová nařízení Rady rovněž neupravují postup a sankce pro případné uvedení nepravdivých údajů v těchto programech. Splnění kritéria transparentnosti, zejména kvůli zavedení únikových klauzulí, hodnotím „uspokojivě“.

Adekvátnost

Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005 sice klade důraz i na sledování vývoje veřejného dluhu, nicméně stále nestanovuje postup a sankce při překročení jeho hranice. Pakt zde stanovuje střednědobý cíl v rozmezí – 1 % HDP a vyrovnaným příp. přebytkovým rozpočtem veřejných financí, v cyklicky očištěném vyjádření a bez jednorázových a dočasných opatření. Což tedy umožňuje využít automatické stabilizátory. Splnění tohoto kritéria hodnotím tedy „dobře“.

Konzistentnost

Čtvrté kritérium nedoznalo dle mého názoru významných změn, drží si stále jednu z nejlepších pozic mezi hodnocenými kritérii. Zmínila bych snad jen přispění reformovaného Paktu ve formě zvýšeného ohledu na prováděné strukturální reformy, zejména reformu důchodového systému, díky níž členský stát nemusí dodržet svůj stanovený střednědobý cíl, ale samozřejmě pokud se tak stane jen dočasně. Splnění kritéria konzistentnosti hodnotím stále „velmi dobře“.

Jednoduchost

Reformovaný PSR dle mého názoru není jednodušším pravidlem. Zavedení přesnějšího znění střednědobého cíle, sice zlepšilo jeho dobrou vymezenost, nicméně tím přibyla státům další povinnost, která učinila Pakt naopak náročnějším. Zavedení únikových klauzulí nepřispělo k jednoduchosti pravidla, taktéž prodloužení téměř veškerých lhůt v preventivní i sankční části Paktu a celkové prodloužení celé procedury, jak píše i *Sychra (2009)*. Pakt se chtěl stát více flexibilnějším, avšak na úkor jednoduchosti. I když tedy hranice pro schodky veřejných financí a veřejné dluhy zůstaly na stejné úrovni jako dříve. Pakt se chtěl stát silnějším než předtím, proto musel reagovat na důsledky, které přinesla jeho původní forma a to se projevilo ve zhoršení plnění kritéria jednoduchosti. Souvisí to také s přijetím nových členů do EU a jejich postupné přípravě na přijetí společné měny. Pakt ve své preventivní části rozdělil země na státy eurozóny a na státy zapojené do ERM II. Splnění tohoto kritéria proto hodnotím „dobře“.

Flexibilita

V šestém kritériu dostál reformovaný Pakt změn. Jeho pružnost byla posílena v zohlednění strukturálních reforem, které mohou ovlivnit nedodržení cíle ve střednědobém horizontu, jak je obsahem *Narřízení Rady (ES) č. 1055/2005*. Zejména se Pakt zaměřuje na důchodové reformy. V *Narřízení Rady (ES) č. 1056/2005* se pak sděluje, že za výjimečné bude považováno překročení deficitu veřejných financí v případě ročního negativního růstu HDP nebo dlouhodobě kumulované ztráty ekonomického výkonu při malém růstu HDP vzhledem k potenciálnímu produktu. Komise musí brát při vypracování zprávy o posouzení překročení schodku v úvahu ještě další faktory, na které je dotyčný stát upozorní a které jsem uvedla v kapitole 3.5. Rada také může znovu vydat tzv. revidované doporučení a v něm prodloužit lhůtu pro odstranění nadměrného schodku, pokud se vyskytnou neočekávané špatné hospodářské podmínky. Proto splnění kritéria flexibility hodnotím „velmi dobře“.

Vymahatelnost

Kritérium vymahatelnosti dle mého názoru reformovaný Pakt optimálně neplní. Celý postup při nadměrném deficitu a také sankce jsou obdobné jako u původního znění, nicméně přibyla řada několikrát už zmiňovaných únikových klauzulí, a také se značně prodloužily lhůty pro rozhodování Rady, ale také pro nápravná opatření dotyčných států. V důsledku to tedy znamená, že nakonec ani nemusí dojít k uložení sankce a k potrestání nedisciplinovaného státu, jak uvádí *Sychra (2009)*. Proto splnění tohoto kritéria hodnotím „uspokojivě“.

Efektivnost (účinnost)

Oproti původnímu Paktu došlo v kritériu efektivnosti ke zlepšení. *Narřízení Rady (ES) č. 1055/2005 a č. 1056/2005* stanovilo, že se musí brát na zřetel provádění strukturálních reforem (zejména důchodové reformy), které už jsem zmiňovala výše. Proto splnění tohoto kritéria hodnotím „dobře“.

4.4 Hodnocení reformovaného PSR

Reformovaný PSR rovněž nesplnil všechny podmínky optimálního fiskálního pravidla tak, jak by bylo žádoucí. Údaje získané z předchozí kapitoly jsem shrnula do Tabulky č. 4.2. Nový Pakt „velmi dobře“ obstál v kritériu konzistentnosti a flexibility. Což ve srovnání s původním PSR značí udržení pozice v podmínce konzistentnosti a zlepšení pozice flexibility. „Dobře“ si Pakt vedl v adekvátnosti, jednoduchosti a efektivnosti. Což ve srovnání s původním PSR značí zhoršení, jelikož Pakt před reformou splňoval „dobře“ čtyři kritéria. Nejhuře dopadlo hodnocení dobré vymezenosti, transparentnosti a vymahatelnosti.

Tabulka č. 4.2 **Hodnocení reformovaného Paktu stability a růstu**

Kritéria optimálního fiskálního pravidla	Vlastní hodnocení
Dobrá vymezenost	+
Transparentnost	+
Adekvátnost	++
Konzistentnost	+++
Jednoduchost	++
Flexibilita	+++
Vymahatelnost	+
Efektivnost (účinnost)	++

Pozn.: velmi dobře „+++“, dobře „++“, uspokojivě „+“.

Zdroj: vlastní zpracování.

4.5 Hodnocení PSR dle Inmanových kritérií

Alternativou k hodnocení PSR dle předpokladů optimálního fiskálního pravidla, je hodnocení, které ve své práci provedl *R. P. Inman (1996)*. Tento autor vycházel z analýzy praxe ve Spojených státech amerických, jak uvádí *Žďárek (2007)* a stanovil kritéria, která by měla splňovat silná a slabá fiskální pravidla.

V Tabulce č. 4.3 je ukázáno, jak splňuje daná kritéria slabé a silné fiskální pravidlo, a jak je splňoval původní PSR i reformovaný PSR.

Tabulka č. 4.3 Specifikace fiskálních pravidel

Specifikace	Slabé fiskální pravidlo	Silné fiskální pravidlo	Pakt I	Pakt II
Pravidlo Čas kontroly	Ex ante	Ex post	Ex post	Ex post
Anulace Pravidlo většiny	Povoleno	Nepovoleno	Nepovoleno ¹⁾	Nepovoleno
Vymahatelnost Vymahač Přístup Sankce	Přívrženec Uzavřený Malé	Nezávislý Otevřený Velké	Přívrženec Uzavřený Velké	Přívrženec Uzavřený Velké
Pozměňovací návrh Proces	Jednoduchý	Obtížný	Obtížný	Obtížný

Pozn.: ¹⁾ platilo do listopadu 2003 (Žďárek, 2007).

Zdroj: Inman (1996), Eijffinger, De Haan (2000); IN: Buti, Eijffinger, Franco (2003), vlastní úprava.

Inman (1996) uvádí, že pravidla musí být navržena tak, aby bylo zajištěno jejich dodržování. Stanovil čtyři hlavní kritéria, a to:

- termín pro přezkoumání,
- anulace,
- vymahatelnost,
- změna.

PSR odpovídá charakteristice silného fiskálního pravidla v kritériu času kontroly – ex post (tzn. na konci fiskálního roku). Přestože jsou včasné varování vydáváná před překročením stanovené hranice rozpočtového deficitu, procedura nadměrného schodku a případné sankce nastupují až po porušení fiskálního konvergenčního kritéria. Bylo tomu tak u původního Paktu, a taktéž u reformovaného. Časová lhůta pro kontrolu je přesně stanovena a je poměrně krátká, jelikož státy mají povinnost předkládat stabilizační a konvergenční programy každoročně a Komise může na jejich obsah ihned reagovat.

Fiskální pravidlo je silné pokud nemůže být zrušeno nebo pozastaveno prostou většinou hlasů, jak uvádí *Buti, Eijffinger, Franco (2003)*. Původní PSR splňoval tuto podmínku, ale pouze do listopadu 2003, v souvislosti s rozhodnutím Rady EU v případě Německa a Francie. Reformovaný PSR podmínku splnil.

Co se týká kritéria vymahatelnosti, silné fiskální pravidlo funguje na základě rozhodování nezávislých orgánů. Původní ani reformovaný PSR tuto podmínku neplní, jelikož rozhodovací pravomoc má Rada, která je tvořena ministry členských zemí EU, kteří hájí zájmy svého státu. Stejně tak je tomu i u kritéria přístupu k přezkoumání, který by měl být otevřený, tzn. možnost přezkoumání soukromými osobami i institucemi, jak uvádí *Buti, Eijffinger, Franco (2003)*.

Sankce za porušení fiskálního pravidla by měly být velké. Což původní i reformovaný Pakt dodržely. Byla stanovena výše neúročeného vkladu i jeho případná přeměna v pokutu, dostatečně podporující dodržování pravidla. Nicméně jejich uložení je závislé na rozhodnutí Rady, a to značí jisté oslabení. V tomto případě se nemohu, stejně jako *Buti, Eijffinger, Franco (2003)*, úplně ztotožnit s hodnocením *Inmana (1996)*, které je uvedeno v Tabulce č. 4.3.

Případná změna pravidla jak uvádí *Žďárek (2007)*, je v EU obtížná, jelikož je k tomu zapotřebí jednomyslné rozhodnutí všech členů. Mělo by to zabránit jednoduchému provádění změn, pokud se dodržování pravidla dostane do obtíží.

Nelze tedy s jednoznačností tvrdit, že původní i reformovaný PSR jsou silným fiskálním pravidlem, jelikož se u nich objevují elementy jak silného, tak slabého pravidla.

4.6 Shrnutí kapitoly

Účelem této kapitoly bylo hodnocení Paktu stability a růstu z pohledu optimálního fiskálního pravidla. Kritéria optimality byla zvolena dle autorů (*Kopits, Symansky, 1998*) a způsob hodnocení byl proveden obdobně, jako u autorů *Buti, Eijffinger, Franco (2003)*. Původní PSR splnil velmi dobře kritéria konzistentnosti a jednoduchosti, naopak nejhůře dopadla kritéria adekvátnosti a efektivnosti. V celkovém součtu ale podmínky optimálně nesplnil.

Reformovaný PSR si vedl nejlépe v kritériích konzistentnosti a flexibility, naopak nejhůře dopadl v kritériích dobré vymezenosti, transparentnosti a vymahatelnosti. Což jsou dle mého názoru právě kritéria, kvůli jejichž zlepšením mělo dojít k revizi původního Paktu. Jak se ale podle mého hodnocení ukázalo, výsledek byl docela jiný. Ani reformovaný PSR neuspěl jako optimální fiskální pravidlo.

Z hlediska plnění Inmanových kritérií, nelze s jednoznačností tvrdit, že PSR je silným fiskálním pravidlem, jelikož obsahuje některé prvky slabého i silného pravidla.

PSR skýtá velký problém v dodržování, jelikož jak se ukázalo v minulosti a jak je patrné i ze současnosti, neexistuje dostatečná politická vůle pravidlo dodržovat. Nejenže v důsledku vzniku finanční a ekonomické krize státy EU překročily hranici deficitního financování a zvyšují své veřejné zadlužení, ale dříve než k této situaci došlo, neuskutečnily potřebná fiskální opatření, která by mohla těmto důsledkům zabránit. Řešením by mohla být další reforma PSR, jenž by ale sama o sobě stávající problém nevyřešila, pokud by se státy samy nechtěly chovat disciplinovaně, a nebo vytvoření určité nezávislé fiskální instituce, která by dohlížela na dodržování fiskální disciplíny v EU, což je ale zatím v současné atmosféře fungování EU v nedohlednu.

Hypotéza stanovená na začátku této práce je tedy potvrzena (jak je patrné z Tabulek č. 4.1 a 4.2). Pakt stability a růstu není optimálním fiskálním pravidlem.

5 Závěr

Státy Evropské unie dospěly k názoru, že jestliže má provádění měnové politiky na supranacionální úrovni fungovat, musí být podpořeno prováděním zodpovědné fiskální politiky. Ta je však v rukou členských států, a proto bylo nutné vytvořit fiskální pravidlo, které by členské státy musely dodržovat a v případě jeho porušení by byly potrestány. Což mělo mít odrazující účinek, který byl žádoucí. V roce 1997 tedy vznikl Pakt stability a růstu.

Cílem diplomové práce bylo aplikovat podmínky optimálního fiskálního pravidla na Pakt stability a růstu a zhodnotit jejich plnění. Cesta k naplnění tohoto cíle vedla přes teoretické vymezení fiskální politiky, existenci a fungování fiskálního pravidla v podobě Paktu stability a růstu až k praktické aplikaci a hodnocení splnění stanovených podmínek optimálního fiskálního pravidla.

Úvodní kapitola byla věnována fiskální politice. Bylo vysvětleno, že nástroje této politiky mohou významně ovlivňovat hospodářskou situaci ve státě. Dále byla objasněna fiskální nerovnováha, projevující se v krátkodobém horizontu vznikem tzv. rozpočtového deficitu a v dlouhodobém horizontu vznikem tzv. veřejného dluhu. Rozpočtový deficit je součtem složky strukturálního deficitu a cyklického deficitu. Příčinou vzniku strukturálního deficitu může být expanzivní fiskální politika, vládní populismus, snaha rozložit důsledky výdajového šoku do více let a snaha rozložit daňovou zátěž na více generací. Příčinami vzniku cyklického deficitu může být hospodářský pokles, zvýšení agregátní cenové hladiny, mimořádné události, rostoucí úrok z veřejného dluhu. Řešením rozpočtového deficitu může být nejčastěji dluhové krytí, peněžní krytí nebo prodej státních aktiv. Veřejný dluh má podobu obligací, volně obchodovaných na domácích i zahraničních trzích. Důsledkem jeho vzniku je posilování růstu deficitu v budoucnosti, dále díky jeho úrokům dochází k omezení prostoru pro aktivní fiskální politiku, a v neposlední řadě se zvyšuje tlak na růst úrokové míry. Možnostmi řešení veřejného dluhu je zaměření se na pozitivní vliv exogenních faktorů (ekonomický růst, inflace) nebo na opatření hospodářské politiky vlády. Po objasnění fungování fiskální nerovnováhy byla vysvětlena existence fiskálních pravidel. Tato pravidla mohou být jakýmsi omezením rozpočtu, obvykle se jedná o určitá omezení při rozhodování o užití diskrečních opatření. Jejich existence napomáhá k dosažení makroekonomické stability, zajišťuje fungování dalších politik, napomáhá fiskální udržitelnosti a důvěryhodnosti veřejného sektoru. Nejznámějším pravidlem je pravidlo vyrovnaného rozpočtu.

Následující kapitola objasnila vznik Hospodářské a měnové unie, působení fiskální politiky v měnové unii (eurozóně) a zejména přiblížila existenci a fungování fiskálního pravidla - Paktu stability a růstu. Vytvoření Hospodářské a měnové unie bylo v 90. letech minulého století významným počinem v dějinách evropské integrace. Díky ní přešlo provádění měnové politiky národními státy na supranacionální úroveň, a protože o tuto část hospodářské politiky státy přišly, bylo zapotřebí nějakým způsobem posílit a koordinovat politiku fiskální, která zůstala výhradně v pravomoci členských států. Na půdě EU tedy vzniklo fiskální pravidlo ve formě dvou Nařízení Rady, které měly posílit dohled nad rozpočty členských států a urychlit a vyjasnit postup při nadměrném schodku. Toto pravidlo mělo zejména zaručit, aby státy i poté co přijmou společnou měnu euro, nadále dodržovaly fiskální konvergenční kritéria. Některým státům se to ale nepodařilo a byla proti nim zahájena procedura nadměrného schodku, jednalo se konkrétně o Portugalsko, Německo, Francii, Nizozemí a Řecko. V případě Německa a Francie však došlo ze strany Rady k odmítnutí uznání existence nadměrného deficitu, což nakonec vyústilo až v reformu Paktu stability a růstu. Provedená reforma s sebou sice přinesla zpřesnění definice střednědobého cíle, nicméně obsahovala také řadu únikových klauzulí a prodloužila veškeré dosavadní lhůty pro rozhodování orgánů Unie i činnost členských států. Po této reformě se státy snažily Pakt dodržovat, nicméně nezískaly k tomu dostatečnou příležitost, jelikož Evropu zasáhla celosvětová finanční a ekonomická krize, jež se negativně odrazila právě na stavu veřejných financí. S plněním fiskálních konvergenčních kritérií, zejména kritéria rozpočtového deficitu, měly problémy jak tzv. staré členské státy (Itálie, Portugalsko, Španělsko, Irsko, Řecko), tak i státy nově přistoupené v roce 2004 (Maďarsko, Polsko, Litva, Lotyšsko). Kritérium veřejného dluhu nedodrželo mezi roky 2005 – 2009 celkem 11 států EU. V roce 2009 vešla v platnost Lisabonská smlouva, která v souvislosti s PSR posílila pozici Evropské komise a učinila z Euroskupiny formální orgán, čímž posílila rozhodovací pravomoci států eurozóny.

Praktická část diplomové práce se zaměřila na aplikaci podmínek optimálního fiskálního pravidla na Pakt stability a růstu a jejich hodnocení. Osm předpokladů, mezi které patří – dobrá vymezenost, transparentnost, adekvátnost, konzistentnost, jednoduchost, flexibilita, vymahatelnost a efektivnost, bylo hodnoceno z hlediska jejich naplňování Paktem stability a růstu před reformou i po reformě. Původní PSR nejlépe obstál v podmínkách konzistentnosti a jednoduchosti, v ostatních už nebyl tak úspěšný. Reformovaný PSR optimálně splnil podmínky konzistentnosti a flexibility, ostatní už nikoliv.

Dále bylo přiblíženo plnění kritérií silného a slabého fiskálního pravidla Paktem stability a růstu a lze konstatovat, že PSR není jednoznačně slabým ani silným fiskálním pravidlem, protože plní některé požadavky obou pravidel.

Na závěr lze ještě shrnout, že reformovaný PSR nepřispěl k řešení rozpočtové disciplíny členských států EU. Jeho prvotní záměry se dle mého hodnocení nepotvrdily, ba naopak došlo k jeho oslabení v oblasti dobré vymezenosti, transparentnosti a vymahatelnosti. Největší vinu přikládám rozhodování na politické úrovni, která má na provedené reformě největší podíl a která je i zodpovědná za její efektivní provádění. Řešení spatřuji buď v další reformě PSR nebo ustanovením nezávislé fiskální instituce, která by dohlížela na dodržování fiskální disciplíny v EU, což by ale v současné atmosféře fungování EU nebylo možné.

V úvodu diplomové práce jsem si stanovila hypotézu, která zněla: „Pakt stability a růstu není optimálním fiskálním pravidlem.“ Tato hypotéza byla ve čtvrté kapitole potvrzena. Cíl diplomové práce byl dle mého názoru naplněn.

Seznam použité literatury

Knižní zdroje

Baldwin, R.; Wyplosz Ch. 2008. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2008. 480 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

Dvořák, P. 2008. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1.

Dvořák, P. 1997. *Vybrané problémy fiskální politiky*. 1. vyd. Praha: VŠE, 1997. 165 s. ISBN 80-7079-620-0.

Farina, F.; Tamborini, R. 2008. *Macroeconomic policy in the European Monetary Union: from the old to the new stability and growth pact*. 1st ed. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2008. 223 s. ISBN 978-0-415-42900-9.

Fiala, P.; Pitrová, M. 2003. *Evropská unie*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. 743 s. ISBN 80-7325-015-2.

Hamerníková, B.; Maaytová, A. 2010. *Veřejné finance*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.

Helísek, M. 2002. *Makroekonomie. Základní kurs*. 2. vyd. Slaný: MELANDRIUM, 2002. 326 s. ISBN 80-86175-25-1.

Hobza, A. 2009. *Evropská unie a hospodářské reformy*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 352 s. ISBN 978-80-7400-122-2.

Jakš, J. 1998. *Quo Vadis Evropská unie*. 1. vyd. B. m: ETC Publishing, 1998. 236 s. ISBN 80-86006-57-3.

Jílek, M. 2008. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. 1. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2008. 428 s. ISBN 978-80-7357-355-3.

Jurečka, V.; Jánošíková, I. 2006. *Makroekonomie. Základní kurs*. 1. vyd. Ostrava: VŠB-TUO, 2006. 312 s. ISBN 80-248-0530-8.

Kliková, Ch.; Kotlán, I. 2003. *Hospodářská politika*. 1. vyd. Ostrava: Sokrates, 2003. 275 s. ISBN 80-86572-04-8.

Kopits, G.; Symansky, S. 1998. *Fiscal Policy Rules*. Washington: IMF, 1998, Occasional Paper No. 162, 43 s. ISBN 1-55775-704-6.

Lacina, L. et al. 2007. *Měnová integrace: Náklady a přínosy členství v měnové unii*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 538 s. ISBN 978-80-7179-560-5.

Matoušková, Z. 2002. *Vybrané kapitoly z fiskální decentralizace*. 1. vyd. Praha: VŠE, 2002. 154 s. ISBN 80-245-0281-X.

Peková, J. 2008. *Veřejné finance. Úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008. 580 s. ISBN 978-80-7357-358-4.

Slaný, A. et al. 2003. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. 375 s. ISBN 80-7179-738-3.

Strečková, Y.; Malý, I. et al. 1998. *Veřejná ekonomie pro školu a praxi*. 1. vyd. Praha: Computer Press, 1998. 214 s. ISBN 80-7226-112-6.

Sychra, Z. 2009. *Jednotná evropská měna. Realizace hospodářské a měnové unie v EU*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 291 s. ISBN 978-80-210-5082-2.

Šrein, Z. 2002. *Mechanismy hospodářské politiky Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2002. 370 s. ISBN 80-7079-946-3.

Urban, J. 2003. *Základy teorie národního hospodářství*. 1. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2003. 424 s. ISBN 80-86395-72-3.

Elektronické zdroje

Bezděk, V. 2004. Pakt stability a růstu – příliš mnoho (politické) kritiky? *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. Konference VŠE* [online]. Praha 2004 [cit. 2011-02-22].

Dostupné z WWW:

<http://web.archive.org/web/20050512142213/http://www.ceft.cz/dokumenty/Ing_Bezdek_Pakt_stability_a_rustu.pdf>.

Buti, M.; Eijffinger, S.; Franco, D. 2003. *Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment?* [online]. January 2003, Numer 180. [cit. 2011-03-03].

Dostupné z WWW:< <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=27939>>.

Euroskop.cz. 2011. *Měnová politika* [online]. 2011, [cit. 2011-02-20]. Dostupné z WWW:< <http://www.euroskop.cz/674/781/clanek/menova-politika/>>.

Eurostat. 2011a. *General government deficit and surplus* [online]. 2011a, [cit. 2011-03-10].

Dostupné z WWW:<

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?jsessionid=9ea7971b30db13fcc51d6eab4332bc0bb8fccb5ff117.e34RaNaLaxqRay0Lc3uLbNiNa30Ke0?tab=table&plugin=1&pcode=teina200&language=en>>.

Eurostat. 2011b. *General government gross debt* [online]. 2011b, [cit. 2011-03-11]. Dostupné z WWW:<

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina220&plugin=1>>.

Eurostat. 2004. Report by Eurostat on the Revision of the Greek Government Deficit and Debt Figures [online]. 2004, [cit. 2011-03-15]. Dostupné z WWW:<

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/GREECE/EN/GREECE-EN.PDF>.

Evropa ve 12 lekcích. 2011. *Euroskupina* [online]. 2011, [cit. 2011-03-02]. Dostupné z WWW:< http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_7/index_cs.htm>.

Evropská komise. 2001. *Aktualizace Stabilizačního programu Francie* [online]. Leden 2001, [cit. 2011-02-21]. Dostupné z WWW:
< http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2000-01/03_commission/fr_2001-01-24_recommendation_en.pdf>.

Evropská komise. 2011. *Evropský stabilizační mechanismus* [online]. 2011, [cit. 2011-04-02]. Dostupné z WWW:
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/118578.pdf>.

Evropská komise. 2011. *Lisabonská strategie* [online]. 2011, [cit. 2011-03-08]. Dostupné z WWW:< http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/policies/art2843_cs.htm>.

Evropská komise. 2004. *Příloha Stabilizačního programu Francie* [online]. Prosinec 2004, [cit. 2011-02-21]. Dostupné z WWW:
< http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2002-03/01_programme/fr_2002-12-13_sp_annex_en.pdf>.

Evropská komise. 2004. *Stabilizační program Irska* [online]. Prosinec 2004, [cit. 2011-02-13]. Dostupné z WWW:< http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2004-05/01_programme/ie_2004-12-01_sp_en.pdf>.

Evropská komise. 2000. *Stabilizační program Irska* [online]. Prosinec 2000, [cit. 2011-02-13]. Dostupné z WWW:< http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2000-01/01_programme/ie_2000-12-01_sp_en.pdf>.

Evropská komise. 2003. *Stabilizační program Itálie* [online]. Listopad 2003, [cit. 2011-02-20]. Dostupné z WWW:< http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2003-04/01_programme/it_2003-12-01_sp_en.pdf>.

Evropská komise. 2000. *Stabilizační program Itálie* [online]. Prosinec 2000, [cit. 2011-02-20]. Dostupné z WWW:< http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2000-01/01_programme/it_2000-12-01_sp_en.pdf>.

Evropská komise. 2004. *Stabilizační program Německa* [online]. Leden 2004, [cit. 2011-02-14]. Dostupné z WWW:< http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2003-04/01_programme/de_2003-12-05_sp_rev_en.pdf>.

Evropská komise. 2000. *Stabilizační program Německa* [online]. Říjen 2000, [cit. 2011-02-14]. Dostupné z WWW:< http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2000-01/01_programme/de_2000-12-01_sp_en.pdf>.

Evropská komise. 2004. *Stabilizační program Nizozemí* [online]. Listopad 2004, [cit. 2011-02-13]. Dostupné z WWW:< http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2004-05/01_programme/nl_2004-11-23_sp_en.pdf>.

Evropská komise. 2000. *Stabilizační program Nizozemí* [online]. Září 2000, [cit. 2011-02-13]. Dostupné z WWW:< http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2000-01/01_programme/nl_2000-12-01_sp_en.pdf>.

Evropská komise. 2001. *Stabilizační program Portugalska* [online]. Leden 2001, [cit. 2011-02-14]. Dostupné z WWW:
< http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2000-01/01_programme/pt_2000-12-01_sp_en.pdf>.

Evropská komise. 2003. *Stabilizační program Portugalska* [online]. Prosinec 2003, [cit. 2011-02-14]. Dostupné z WWW:
< http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2003-04/01_programme/pt_2003-12-01_sp_en.pdf>.

Evropská rada. 2011. *Pakt pro euro plus* [online]. 2011, [cit. 2011-04-02]. Dostupné z WWW:<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/11/3&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=cs>>.

Evropská unie. 2006. *Konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství*. In Úřední věstník C321E. 2006, s. 37 – 187. Dostupné z WWW:< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:CS:pdf>>.

Evropská unie. 2005. *Nařízení Rady (ES) č. 1056/2005 ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku*. In Úřední věstník L174/5. 2005. Dostupné z WWW:< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:174:0005:0009:CS:PDF>>.

Evropská unie. 1997. *Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku*. In Úřední věstník L209/6. 1997, s. 91-93. Dostupné z WWW:< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:10:01:31997R1467:CS:PDF>>.

Finance.cz. 2011. *Rozpočtový deficit Irska loni dosáhl 18,7 miliardy eur*. [online]. 2011, [cit. 2011-04-01]. Dostupné z WWW:<<http://www.finance.cz/zpravy/finance/293629-rozpocetovy-deficit-irska-loni-dosahl-18-7-miliardy-eur/>>.

Fričová, V. 2011. *Měnová politika* [online]. 2011, [cit. 2011-02-23]. Dostupné z WWW:< <http://www.euroskop.cz/674/781/clanek/menova-politika/>>.

Chaloupka, L.; Mazur, J.; Vašková, D. 2010. *Fiskální pravidla ČR v kontextu EU. Část I. současná pravidla EU*. Ministerstvo financí České republiky, 2010. Dostupné z WWW:< http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Fiskalni_pravidla_I_Informacni_studie_2010_pdf.pdf>

Inman, R. P. 1996. *Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU*. IN: Buti, M.; Eijffinger, S.; Franco, D. Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment? [online]. January 2003, Numer 180. [cit. 2011-03-03]. Dostupné z WWW:< <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=27939>>.

Joumard, I.; Kongsrud, P. M. 2003. Fiscal relations across government levels. *OECD: Economic Department Working Papers* [online]. 2003, ECO/WKP 29, 63 s, [cit. 2010-06-09]. Dostupné z WWW:< <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5lgsjhvj7wj.pdf?expires=1301313337&id=0000&acname=guest&checksum=E47C5B77CA396C3497AA21E98242CD66>>.

Loužek, M. 2005. *Umíráček nad Paktem stability* [online]. 2005, [cit. 2011-03-09]. Dostupné z WWW:< <http://www.euportal.cz/Articles/362-umiracek-nad-paktem-stability-sup-sup-.aspx>>.

Novinky.cz. 2009. *Řecko opět zmanipulovalo ekonomické statistiky* [online]. 2009, [cit. 2011-03-09]. Dostupné z WWW:< <http://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/182084-recko-opet-zmanipulovalo-ekonomicke-statistiky.html>>.

Prušvic, D. 2010. *Evropská fiskální pravidla a jejich účinnost: prvních 15 let*. [online]. 2010, [cit. 2010-06-09]. Dostupné z WWW:< <http://www.vse.cz/polek/pdf/719.pdf>>.

Prušvic, D. 2007. Interakce měnové a fiskální politiky v malé otevřené ekonomice v systému s autonomní měnovou politikou a fiskálním pravidlem. *Mezinárodní konference „Teoretické a praktické aspekty veřejných financí“* [online]. 2007, roč. 12, s. 1 – 14, [cit. 2011-02-22]. Dostupné z WWW:<http://kvf.vse.cz/storage/1180482428_sb_prusvic.pdf>.

Rada EU. 2011. *Evropský semestr* [online]. 2011, [cit. 2011-04-01]. Dostupné z WWW:<<http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=CS&focusID=504>>

Šrein, Z. 2011. *Pakt stability a růstu – vymoženost nebo přítěž eurozóny?* [online]. 2011, [cit. 2011-03-10]. Dostupné z WWW:< www.ieep.cz/seminare/ds0303.pdf>.

Tožička, T. et al. 2008. *Mezinárodní zadluženost* [online]. 2008, [cit. 2010-12-28]. Dostupné z WWW:< http://www.rozvojovka.cz/mezinarodni-zadluzenost_226_19.htm>.

Urban, L. 2007. Koordinace hospodářské politiky zemí EU a její meze. *AUCO Czech Economic Review* [online]. 2007, roč. 1, č. 2, s. 196 – 217, [cit. 2011-02-20]. Dostupné z WWW:< http://auco.fsv.cuni.cz/storage/18_2007_02_196.pdf>.

Zastoupení Evropské komise v ČR. 2009. *Princip subsidiarity* [online]. 2009, [cit. 2010-08-14]. Dostupný z WWW:< http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term_166_cs.htm>.

Zavedení eura v České republice. 2010. *Výkladový slovníček* [online]. 2010, [cit. 2011-02-09].

Dostupné z WWW:

< http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/xsl/vyklad_slovník.html?PG=K>.

Žďárek, V. 2007. Fiskální politika v EU – současný stav a výhled do budoucnosti. 3.

mezinárodní konference „Výuka na vysokých školách ekonomického zaměření“ [online].

leden 2007, s. 156 – 215, [cit. 2010-06-10]. Dostupné z WWW:<

http://new.skodaauto.com/SiteCollectionDocuments/SAVS/Konference/Konference_Sbornik_2007.pdf>.

Seznam zkratk

BEPG	Broad Economic Policy Guidelines Hlavní směry pro hospodářskou politiku
ČR	Česká republika
DPH	Daň z přidané hodnoty
ECB	Evropská centrální banka
ECOFIN	Rada EU ve složení ministrů financí a hospodářství
EHS	Evropské hospodářské společenství
EK	Evropská komise
EMS	Evropský měnový systém
ERM II	Mechanismus směnných kurzů
ES	Evropské společenství
ESA 95	European System of Integrated Economic Accounts Jednotná metodika Eurostatu
EU	Evropská unie
GDP	Gross domestic product Hrubý domácí produkt
HDP	Hrubý domácí produkt
HMU	Hospodářská a měnová unie
JEA	Jednotný evropský akt
PSR	Pakt stability a růstu
SES	Smlouva o založení Evropského společenství

Seznam tabulek a grafů

Tabulka č. 3.1	Výsledky fiskální konvergence Řecka v letech 1997 – 1999 (% HDP)	46
Tabulka č. 3.2	Rozpočtová salda zemí EU před reformou PSR (% HDP)	47
Tabulka č. 3.3	Veřejný dluh v zemích EU před reformou PSR (% HDP)	48
Tabulka č. 4.1	Hodnocení původního PSR podle kritérií Kopitse a Symanského (1998)	60
Tabulka č. 4.2	Hodnocení reformovaného PSR podle kritérií Kopitse a Symanského (1998)	64
Tabulka č. 4.3	Specifikace fiskálních pravidel	65
Graf č. 2.1	Lafferova křivka	12
Graf č. 2.2	Vytěšňovací efekt v modelu IS-LM	17
Graf č. 3.1	Rozpočtová salda dle Stabilizačních programů z prosince 2000 a z prosince 2004 (% HDP)	40
Graf č. 3.2	Rozpočtová salda dle Stabilizačních programů z ledna 2001 a z prosince 2003 (% HDP)	41
Graf č. 3.3	Rozpočtová salda dle Stabilizačních programů z října 2000 a z ledna 2004 (% HDP)	43
Graf č. 3.4	Rozpočtová salda dle Stabilizačních programů z ledna 2001 a z prosince 2004 (% HDP)	44
Graf č. 3.5	Rozpočtová salda dle Stabilizačních programů z prosince 2000 a z listopadu 2003 (% HDP)	44
Graf č. 3.6	Rozpočtová salda dle Stabilizačních programů ze září 2000 a z listopadu 2004 (% HDP)	45

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Prohlašuji, že

- jsem byla seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že diplomová práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 29. dubna 2011

.....

Bc. Aneta Janošíková

Adresa trvalého pobytu studenta:

Rokytnice 49

763 21 Slavičín

Seznam příloh

Příloha č. 1	Salda rozpočtů a veřejný dluh v období před platností PSR (% HDP)	83
Příloha č. 2	Pakt o stabilitě a růstu. Usnesení dublinského summitu ER (1996)	84
Příloha č. 3	Salda rozpočtů v zemích EU po reformě PSR (% HDP)	85
Příloha č. 4	Veřejný dluh v zemích EU po reformě PSR (% HDP)	86
Příloha č. 5	Fiskální pravidla EU proti pravidlům ideálním	87